

BRIGÍTT KATY DO NASCIMENTO

**"FINANÇAS PÚBLICAS EM S. TOMÉ E PRÍNCIPE -
perspectiva histórica e analítica"**



**Universidade Portucalense
Infante D. Henrique**

Porto, 2012

Apoio financeiro do IPAD (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento) no âmbito da Cooperação com S. Tomé e Príncipe

BRIGÍTT KATY DO NASCIMENTO

**“ANÁLISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS EM S. TOMÉ E PRÍNCIPE-
perspetiva histórica e analítica”**



Universidade Portucalense

Infante D. Henrique

Porto, 2012

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Portucalense – Infante D. Henrique para obtenção do grau de Mestre em Finanças, sob orientação do Professor Doutor Jorge Manuel de Almeida Campino.

RESUMO

O presente trabalho pretende analisar as finanças públicas em S. Tomé e Príncipe e o seu desenvolvimento económico até ao ano de 2010. Durante os períodos em análise, verificaram-se reformas fiscais que têm permitido uma maior adequação na cobrança e na abrangência de cada um dos sectores da economia nacional.

S. Tomé e Príncipe estabeleceu um enquadramento legal moderno para a gestão das suas finanças públicas. Os passos seguintes foram a modernização dos procedimentos, sistemas e rotinas, ao mesmo tempo que se lançaram as fundações para reformas mais fundamentais, nomeadamente, através da informatização total do sistema de gestão financeira (SAFEe). Uma cuidadosa sequenciação das atividades subjacentes à reforma da Gestão das Finanças Públicas (GFP) foi também, por isso, necessária.

O (SAFEe) gerou reformas na área dos recursos humanos com o objetivo de adequá-los às tendências da globalização, emergência e introdução generalizada de sistemas de informação e comunicação. A Reforma Orçamental tinha como objetivo modernizar o sistema de modo a torná-lo adequado às mudanças políticas e institucionais e às reformas económicas em curso em S. Tomé e Príncipe, dotando o país de um sistema orçamental adequado às necessidades de desenvolvimento.

O estudo conclui que as políticas adotadas na área das finanças públicas foram pouco eficazes no âmbito da arrecadação de impostos diretos e na realização de despesas, o desenvolvimento económico e social foi muito baixo e/ou quase não se fez sentir, pelo que o Estado continua dependente, em grande escala, da ajuda internacional sendo que o seu Orçamento Geral do Estado é dependente numa média de 80% da ajuda externa.

Palavra-chave: Impostos, Receitas públicas, Despesas públicas, Evasão e fraude Fiscal

ABSTRACT

The present work intends to analyse the public finances in Sao Tome and Principe and its economic development until the year 2010. During the periods under review, it was verified fiscal reforming, which has allowed greater adequacy in recovery and coverage of each of the sectors of national economy.

São Tome e Principe established a modern legal framework for the management of public finances. The following steps were the modernization of procedures, systems, routines at the same time; it laid the foundation for more fundamental reforms, through the computerization of total financial management systems (SAFEe). A careful sequencing of the activities underlying the reform of the Public Financial Management (PFM) was also therefore required.

The (SAFEe) led to reforms in the area of human resources, in order to fit them to the trends of globalization, emergence and widespread introduction of information and communication systems. The Budget Reform aimed to modernize the system, as to make it suitable for political and institutional changes and economic reforms underway in Sao Tome and Principe, giving the country a fiscal system suited to the needs of development.

The study concludes that the policies adopted in the area of public finances were very effective in the collection of taxes as well as incurring expenses, the economic and social development was very low and/ or almost did not occur, therefore, the Government remains dependent, in a large-scale on international aid, being that its State Budget is dependent on an average of 80% of external aid.

Key Words: taxes, government revenue, government spending, tax evasion and fraud

AGRADECIMENTOS

“Com Deus nada é impossível”. Nada poderá impedir a sua vontade. Por isso agradeço primeiramente a Deus por esta vontade manifestada e pela força recebida, pois sem a qual este sonho não seria uma realidade.

Ao meu orientador, Prof. Doutor Jorge Manuel de Almeida Campino, agradeço pelos ensinamentos bem como a forma crítica e incentivadora que orientou o trabalho.

Não poderia deixar de agradecer o apoio tido pelo Prof. Doutor Luís Pacheco pela disponibilidade e apoio concedido.

Agradeço aos meus filhos Carla Patrícia e Dalton; minha mãe e a minha irmã Selditt, pela paciência e compreensão tida durante os momentos em que me fiz ausente.

A todos os meus amigos em especial àqueles que colaboraram no fornecimento de dados, agradeço grandemente.

SIGLAS E ABREVIATURAS

AID	- Agência Internacional para o Desenvolvimento
APD	- Ajuda Pública ao Desenvolvimento
ART.	- Artigo
BCSTP	- Banco Central de S. Tomé e Príncipe
BM	- Banco Mundial
CIRC	- Código do Imposto Sobre Rendimento de Pessoas Coletivas
DAF	- Direção Administrativa e Financeira
DGI	- Direção Geral de Imposto
DITEI	- Direção de Tecnologia de Informação
EMAE	- Empresa de Água e Energia
ENDE	- Estratégia Nacional para Desenvolvimento das Estatísticas
FAD	- Fundo Africano para o Desenvolvimento
FMI	- Fundo Monetário Internacional
GAFI	- Grupo de Ação Financeira Internacional
GFP	- Gestão das Finanças Públicas
HIPC	- Países Pobres Altamente Endividados
IDE	- Investimento Direto Estrangeiro
IGF	- Inspeção Geral das Finanças
IGT	- Inspeção Geral Tributária
IPAD	- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
INE	- Instituto Nacional de Estatística
IRC	- Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas
IRS	- Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IVA	- Imposto sobre o Valor Acrescentado
MCC	- Millennium Challenge Corporation
MLSTP	- Movimento de Libertação de S. Tomé e Príncipe
NOA	- Conta Nacional do Petróleo
OCDE	- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico

- OGE - Orçamento Geral do Estado
- OMC - Organização Mundial de Comércio
- PAE - Programa de Ajustamento Estrutural
- PEI - Pequenos Estados Insulares
- PIB - Produto Interno Bruto
- PICAFin - Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas
- PNB - Produto Nacional Bruto
- SAFE - Sistema da Administração Financeira do Estado
- SAFEe - Sistema Informatizado de Apoio ao SAFE
- SAFINHO- Sistema Informático de Contabilidade das Finanças Públicas
- STD - Dobras de S. Tomé e Príncipe
- STP - S. Tomé e Príncipe
- TOFE - Tabela de Operações Financeiras do Estado
- USD - Dólar Americano

ÍNDICE

RESUMO.....	4
ABSTRACT	5
AGRADECIMENTOS	6
SIGLAS E ABREVIATURAS	7
ÍNDICE.....	9
INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I- CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS E ECONÓMICAS DE S. TOMÉ E PRÍNCIPE	13
1.1- Contexto Político.....	14
1.2- Contexto Económico	15
1.2.1- Produto Interno Bruto (PIB).....	17
1.2.2- Conceito da Inflação.....	19
1.2.3- Evolução da Inflação em S. Tomé e Príncipe.....	20
1.2.4- Relação entre a Inflação e o Crescimento Económico	21
1.2.5- A Balança de Pagamentos	25
1.2.6- Evolução da Dívida Pública em S. Tomé e Príncipe no período de 2002 a 2010	25
1.2.7- Origem da Dívida Pública	28
1.2.8- Importância da Dívida Pública na Economia	30
CAPÍTULO II- FINANÇAS PÚBLICAS E SISTEMA FISCAL	33
2.1- Evolução das Finanças Públicas.....	35
2.1.1 Receitas Públicas: alguns indicadores quantitativos.....	36
2.1.2- Receitas Totais	39
2.1.3- Decomposição das Receitas Totais	39
2.2- Despesas Públicas	41
2.3- Sistema Fiscal.....	43
2.3.1- Reforma do Sistema Fiscal – Breve reflexão	44
2.3.2 - Principais Implicações da Reforma Fiscal	45
2.3.3- Imposto sobre Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) – Breves Considerações.....	46
2.3.4- Imposto sobre Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC) – Breves considerações.....	47
2.4- Impostos Sobre a Despesa – Breves considerações	48

2.5- Deficiências do Sistema Fiscal.....	50
2.5.1- Outras lacunas do Sistema Fiscal.....	52
2.5.2- Síntese da análise do Sistema Fiscal.....	53
CAPÍTULO III- REFORMA DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS (GFP).....	54
CAPÍTULO IV - EVASÃO E FRAUDE FISCAL.....	67
4.1- Conceito da Evasão e Fraude Fiscal.....	68
4.1.1- Principais Causas da Evasão Fiscal.....	70
4.1.2- Medidas Contra a Fraude Fiscal.....	71
4.2- Os Tribunais.....	73
CONCLUSÃO.....	75
BIBLIOGRAFIA.....	78

TABELAS E FIGURAS

Tabela n.º 1- Taxas do IRS por escalões.....	46
Tabela n.º 2 - Evolução da Receita Tributária.....	50
Figura 1: Localização geográfica de S. Tomé e Príncipe.....	13

GRÁFICOS

Gráfico n.º 1 - Evolução do PIB.....	18
Gráfico n.º 2 - Taxa de Inflação no período de 2002 – 2010.....	21
Gráfico n.º 3 - Evolução da dívida Externa de S. Tomé e Príncipe (2002-2010).....	27
Gráfico n.º 4- Evolução da Dívida Pública, Superávit Primário (Em % /PIB).....	28
Gráfico n.º 5 - Receitas fiscais (Em % PIB).....	37
Gráfico n.º 6 - Imposto Direto em percentagem de receita fiscal.....	38
Gráfico n.º 7 - Imposto Indireto em percentagem de Receita fiscal.....	38
Gráfico n.º 8 - Receitas totais incluindo donativo (Em % PIB).....	39
Gráfico n.º 9 - Receitas não Fiscais (Em % PIB).....	39
Gráfico n.º 10 - Imposto sobre Importações (Em % PIB).....	41
Gráfico n.º 11 - Receitas correntes (Em % PIB).....	41
Gráfico n.º 12 - Donativos em Percentagem das Receitas Totais.....	42
Gráfico n.º 13 - Despesas Totais (Em % PIB).....	42

Gráfico n.º 14 - Despesa Corrente (Em % PIB)	43
Gráfico n.º 15 - Despesa Com pessoal (Em % PIB)	43
Gráfico n.º 16 - Receitas do IRS e IRC (2008 – 2011)	45

INTRODUÇÃO

A problemática das finanças públicas tem estado ligada aos principais debates do país e da atualidade. A política Orçamental do Estado São-tomense, patente na evolução das finanças públicas e do seu quadro de fiscalização, tem-se mostrado pouco favorável aos objetivos de intervenção do Estado na economia e consecução de um modelo de desenvolvimento sustentável.

A dívida pública, a fraca capacidade de arrecadação de receitas, o aumento das despesas públicas, são aspetos de análise no presente trabalho.

Tendo em atenção as considerações acima expostas, no presente trabalho faz-se a análise das Finanças Públicas São-tomense nas suas diversas dimensões tendo como intuito, os seguintes objetivos específicos:

- Analisar algumas das principais variáveis económicas, macroeconómicas e de natureza contextual que têm impacto nas finanças públicas;
- Analisar a evolução e a decomposição das receitas e despesas públicas;
- Analisar os principais impostos e indicadores fiscais, e a sua correlação com o PIB;
- Identificar os constrangimentos a uma maior eficiência das finanças públicas.

Com vista a atingir os objetivos propostos, o presente trabalho compreende 4 capítulos, para além desta Introdução e da Conclusão. O Capítulo 1 reporta sobre as características políticas e económicas do país em que são analisadas algumas das principais variáveis macroeconómicas da última década. No Capítulo 2 é analisado o comportamento das receitas e despesas públicas, e dos indicadores fiscais bem como a sua evolução. No Capítulo 3 é feita uma análise das principais reformas fiscais levadas a cabo nos últimos anos pela Administração Fiscal e no Capítulo 4 são analisadas as principais causas da evasão Fiscal e as medidas de combate à mesma. Por fim, é feita a Conclusão final do trabalho.

CAPÍTULO I- CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS E ECONÓMICAS DE S. TOMÉ E PRÍNCIPE

S. Tomé e Príncipe (STP) é constituído por duas ilhas principais e pequenos ilhéus, localizado na linha do Equador. Situado no golfo da Guiné, dista entre 200 e 380 km da costa ocidental da África. A superfície total é de cerca de 1.001 km² (sendo 859 km² para a ilha de S. Tomé e 142 km² para a ilha do Príncipe).

Figura 1: Localização geográfica de S. Tomé e Príncipe



Fonte: www.welt-atlas.de/datenbank/karten/karte-2-646.gif

Além de recursos naturais, dadas as suas condições climáticas e posição geográfica, o país também possui reservas petrolíferas. A licitação para a prospeção de nove blocos na zona de exploração conjunta com a Nigéria foi realizada em 2003. A grande parte desses blocos situa-se na Região Autónoma do Príncipe. A sua exploração está prevista para dentro de poucos anos. Não serão apenas os investimentos ligados ao sector petrolífero, mas todo um outro conjunto de investimentos em infra-estruturas, como no sector turístico, transportes (aeroporto e porto em águas profundas), que constituirão novas oportunidades

para o país. Este sucesso estará dependente da capacidade interna de realizar e concretizar planos integrados de desenvolvimento, com estratégias bem definidas, aproveitando e desenvolvendo todas as potencialidades naturais, humanas e financeiras disponíveis.

1.1- Contexto Político

Não se pode falar das questões económicas de um país, mais concretamente de S. Tomé e Príncipe, mesmo sendo especificamente em matéria das finanças públicas, isoladamente ou sem fazer menção ao seu contexto político. Trata-se de um facto que é conhecido por todos, mas cujos efeitos são muitas vezes negligenciados nas análises das causas dos principais problemas do País.

A instabilidade política está patente na frequência com que são alterados os órgãos de gestão do topo da Administração Pública. No início dos anos 90, o país começou a implementar reformas democráticas e a encaminhar-se para um regime multipartidário que já se encontra bastante enraizado.

Num período de 19 anos, compreendido entre 1991 e 2010, depois do país se tornar independente em 12 de Julho de 1975, tendo o Movimento de Libertação de S. Tomé e Príncipe (MLSTP) assumido como o único e legítimo representante do povo são-tomense, e conduzido através de negociações com a potência colonial a conquista da sua independência, o país experimentou treze governos constitucionais, tendo cada um deles tido uma duração média de 1,46 anos (menos de 17 meses), espaço de tempo que não é suficiente para elaborar um plano de desenvolvimento, quanto mais para o executar.

É preciso sublinhar que as mudanças frequentes de governo significaram a reprodução de situações de constante recomeçar que travaram o normal funcionamento das instituições, os progressos em matéria de Boa Governança, assim como a implementação dos programas de desenvolvimento, em particular. Como consequência de crises sucessivas e da falta de capacidade de decisão, regista-se, por um lado, a falta da autoridade do Estado, e, por outro, uma deficiente manutenção da ordem pública.

Atualmente, o Presidente da República é Manuel Pinto da Costa, o mesmo que dirigiu o país durante os 15 anos do período do partido único, ou seja de 1975 a 1990. O Primeiro-

Ministro e Chefe de Governo é Patrice Elmery Trovoada. O parlamento conta com 55 deputados e representado por quatro partidos políticos.

A democracia política é intensamente praticada em S. Tomé e Príncipe, e a liberdade de expressão está assegurada e pode-se afirmar que não se verificam abusos flagrantes dos direitos humanos.

1.2- Contexto Económico

S. Tomé e Príncipe faz parte dos 52 pequenos estados insulares em desenvolvimento (PEI). É a mais pequena economia da África em termos do PIB nominal estimado em 3.719,0 bilhões de dólares em 2010, (paridade cambial fixa, 1Euro=24.500,00 STD)

Nos primeiros anos após a independência, o MLSTP optou por uma economia de direção centralizada e planificada, com base no que dispõe o n.º3 do art. 4.º e 5.º da Constituição Política de 1975: “O Estado promove a planificação da economia nacional, de modo a utilizar racionalmente os recursos existentes com vista a assegurar o seu desenvolvimento rápido e harmonioso. O sector Estado é o elemento preponderante e dinamizador da economia nacional”.

Este modelo foi introduzido após a aplicação do n.º 1 do artigo 4.º do mesmo diploma que diz o seguinte: “Na ordem económica o Estado fixa como objetivo a distribuição da estrutura económica colonial (...)”.

No período compreendido de 1975 a 1978, a planificação da economia foi feita com base em programas anuais de investimento e de ações¹.

Só em 1979 foi introduzido o primeiro plano económico² que se esperava ser bem estruturado e devidamente organizado.

Mas, este plano como os outros dois seguintes de 1980 e de 1981, acabaram por ter um desempenho do tipo do plano de urgência, na medida em que privilegiaram a criação de

¹ Ministério de Cooperação (1985), pag.36

² Revolução, Ano V, Separata, 15 de Janeiro de 1980.

estruturas básicas (formação e preparação de quadros, estruturação de serviços, etc.) ao funcionamento do país (Sousa, 2008).

Durante esse período, 1975 a 1990, mais concretamente em 1985, o MLSTP sentiu a necessidade de introduzir no país reformas económicas com carácter de urgência liberalizando assim a economia. Essas reformas traduziram-se concretamente, em abandono gradual do sistema de economia centralizada e planificada e sua substituição por um sistema tendencialmente de economia de mercado. O período de transição decorreu entre 1985 e 1990. Até aquele momento funcionou um sistema político-governativo de Partido Único e dois modelos económicos distintos ideologicamente: a economia de direção centralizada e planificada, em primeiro lugar 1975-1985, e depois o modelo de economia de mercado (a partir de 1985).

Em 1987-1989 foi introduzida a primeira fase do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) com o financiamento do Banco Mundial (BM) no valor de 17 milhões de dólares³, num momento em que o país atravessava uma profunda e prolongada crise e a partir desse momento, toda a economia do país passou a estar condicionada pelo referido programa. A assinatura deste acordo não se traduziu em termos económicos na melhoria da situação do país tornando o mesmo ainda mais vulnerável.

Na década de 90, que correspondeu ao período de transição política, e apesar das medidas de política macroeconómica tida em conta (reforma do sector agrícola e financeiro, e reforma das finanças públicas), os desequilíbrios mantiveram-se. Neste período, o programa esteve praticamente suspenso provocando um maior desequilíbrio, sobretudo a nível orçamental e monetário, na medida em que o (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) suspenderam as suas intervenções porque o governo não estava dando continuidade às medidas das reformas económicas restritivas que tinham sido planeadas.

³ Estratègia Nacional de Reduçaõ da Pobreza, S. Tomé, Dezembro de 2002 - http://www.juristep.com/relatorios/estrategia_reducao_pobreza.pdf

A segunda fase do PAE decorreu entre 1993-1995 e, tal como o primeiro tinha como objetivo essencial a estabilização da procura global e a implantação de reformas estruturais com vista ao relançamento da oferta, o que também não teve sucesso.

De acordo com o teorema de Sappington-Stiglitz, “estabelece-se que um governo “ideal” poderia atingir um maior nível de eficiência administrando diretamente uma empresa estatal do que privatizando-a” (Stiglitz, J. 1994, pag.179).

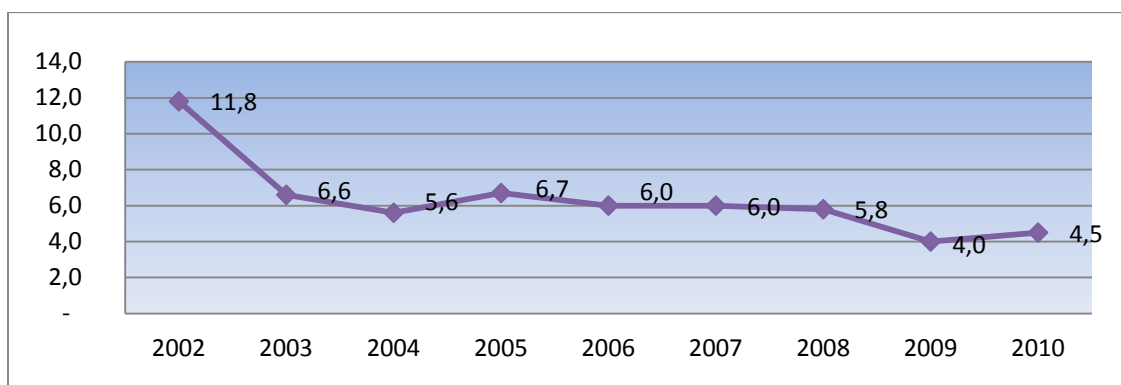
Segundo Espírito Santo, A. (2009), se ao insucesso do PAE em S. Tomé e Príncipe se pode atribuir, em certa medida o mau funcionamento do aparelho burocrático do Estado. O seu falhanço teve origem, essencialmente, na má afetação da moeda nacional que foi criada em contrapartida da importação de bens. Ela foi utilizada em bens de consumo imediato provenientes do exterior e não em investimentos produtivo. Isto aconteceu porque não existia, nem até hoje existe, uma dinâmica efetiva ou potencial de relações mercantis complexas entre os diferentes ramos de atividade económica e agentes económicos associada a reduzida capacidade de saber fazer pela qual a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) não obteve melhores resultados.

1.2.1- Produto Interno Bruto (PIB)

No plano macroeconómico, os desenvolvimentos recentes em S. Tomé e Príncipe caracterizam-se por um desempenho assinalável, com uma taxa média anual de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) na ordem dos 6%, nos últimos 8 anos.

De acordo com os índices do PIB podemos considerar que o mesmo variou durante o período de 2002 a 2005, tendo-se mantido constante durante os três anos subsequentes (2006, 2007 e 2008) e a partir daí foi apresentando uma ligeira redução até 2010.

Gráfico n.º 1 – Evolução do PIB



Fonte: INE (Instituto Nacional de Estatística) - S. Tomé e Príncipe, 2010

Portanto, em 2010 o PIB cresceu em 4,5% contra os 4% do período homólogo, o que nos demonstra como a produção nacional tem crescido, não obstante a conjuntura económica e financeira internacional desfavorável, que influenciou de forma negativa a entrada do investimento direto estrangeiro (IDE) no País. O investimento Público, o comércio e serviços também contribuíram de forma assinalável neste crescimento, sobretudo no sector de construção e comércio.

O valor das exportações de cacau cresceu “ligeiramente” em 2010 graças ao aumento do preço internacional do cacau biológico, ainda que com muito pouco peso no PIB.

Considera-se que estes sectores registaram um bom desempenho, mas continuam entretanto a ser insuficientes para garantir a qualidade de vida e o bem-estar social dos são-tomenses. O país apresenta uma economia dependente do exterior, não só nas necessidades básicas em bens alimentares, energéticos e de equipamentos, como também no plano de financiamento do Orçamento do Estado e do financiamento da economia em geral.

Perante este cenário, lembramos do que diz Stiglitz, J. (2000), Prêmio Nobel de Economia 2001: "Para a maior parte do mundo a globalização, como tem sido conduzida, assemelha-se a um pacto com o demônio. Algumas pessoas nos países ficam mais ricas, as estatísticas do PIB – pelo valor que possam ter – aparentam melhoras, mas o modo de vida e os valores básicos da sociedade ficam ameaçados. Isto não é como deveria ser"⁴.

⁴ Revista da Administração de Empresas. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902012000500008&script=sci_arttext

Para que a pobreza seja reduzida, o país terá que atingir os patamares de desenvolvimento humano e social aceitável, a economia terá de crescer mais que os atuais níveis e adotar uma postura de mais trabalho, dedicação e responsabilidade.

1.2.2- Conceito da Inflação

Existem várias definições a respeito da inflação, mas a mais simples e clara define-a como a elevação contínua do nível de preços, isto é, uma taxa contínua de crescimento dos preços num período determinado. Deve ficar claro que um aumento de preços, por uma única vez, não pode ser considerado inflação. É necessário que este aumento seja contínuo, mesmo que não seja ao mesmo ritmo de crescimento ao longo do período.

Como a inflação representa um aumento dos preços monetários, o valor real da moeda é depreciado pelo processo inflacionário. Logo, a inflação é um fenômeno monetário, embora a solução para surtos de inflação não esteja apenas em um simples controle do estoque de moeda circulante na economia.

A inflação representa um conflito distributivo pela repartição do produto de um país. Em qualquer momento do tempo, uma economia tem parte da sua inflação dada pela inércia, que resulta de mecanismos de “indexação” formal ou subjetivos, em que os preços são reajustados pela inflação do período passado. Além dessa componente de persistência da inflação entre períodos há choques que podem impulsionar a taxa de inflação para algo além do determinado pela inércia. Os principais tipos de choques são:

1. De procura: diz respeito ao excesso de procura agregada, em relação à produção disponível de bens e serviços;
2. De custos: o nível de procura permanece praticamente o mesmo, mas os custos de certos insumos importantes aumentam e são repassados aos preços dos produtos”⁵.

⁵ Inflação Conceitos e Metodologia e os Limites a sua Aplicabilidade nos Reajustes de Planos de Saúde, Série IESS – 002/2006 São Paulo, 06 de abril de 2006.

Segundo Kandir, A. (1990), o aumento dos preços não responde a variações de procura e oferta, pois é decorrente do processo de acumulação de capital. As circunstâncias de incertezas, que são frequentes nos países periféricos, geram um aumento na componente especulativo do mark-up, inflando-o e fazendo a inflação acelerar.

Para os monetaristas, o principal fator determinante da moderna inflação e das perturbações do rendimento global seria o défice orçamental resultante das políticas Keynesianas prosseguidas entre os anos 30 e os anos 60.

1.2.3- Evolução da Inflação em S. Tomé e Príncipe

Em S. Tomé e Príncipe, a situação não é muito animadora, no que respeita ao cumprimento das metas estabelecidas pela associação dos bancos centrais africanos, particularmente no controlo da inflação.

Através da implementação de um conjunto de medidas, nomeadamente, a liberalização do mercado cambial ocorrido em 1998 e o rigor orçamental, as autoridades são-tomenses conseguiram reduzir os níveis de inflação até 2002, para valores inferiores a 10%.

A partir de 2004, a inflação situava-se em 15,2%, tendo-se registado tendências crescentes sendo o pico mais alto em 2007 com 27,6% tendo como resultado a escassez de alimentos e o aumento significativo dos preços dos combustíveis no mercado nacional, de modo a se aproximarem dos preços mundiais.

Em 2007, a inflação reflete, em parte, a não esterilização do Banco Central de S. Tomé e Príncipe (BCSTP) do crescimento de liquidez decorrentes da utilização do fundo da Conta Nacional do Petróleo (NOA) para financiar o défice orçamental. A inflação ainda continuou a ser elevada no período de 2008, tendo ainda como reflexo a subida dos preços internacionais dos alimentos e do combustível importados e da depreciação da Dobra (STD), moeda nacional.

O ano de 2008 ficou representado por um importante desafio para a administração pública de S. Tomé e Príncipe num contexto de conjuntura económica internacional de bastante

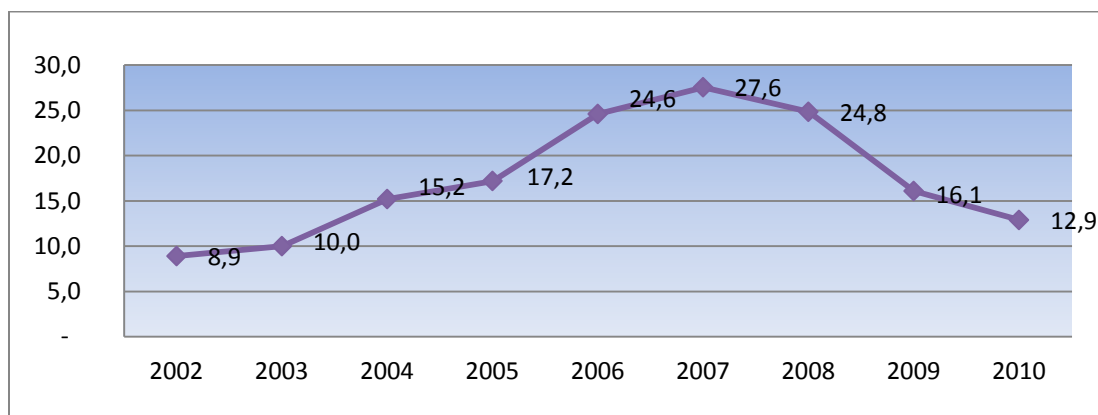
instabilidade, tendo conseguido no entanto manter um crescimento económico a volta dos 6%, e o aumento das tenções inflacionistas, a semelhança de muitos outros países.

No ano de 2010 houve um nível de 12,9%, ou seja, menos 3,2 pontos percentuais do que o registado em 2009 e, naturalmente muito acima da meta preestabelecida que é de 3%, mas ainda assim é de registar os esforços consentidos e a tendência claramente decrescente.

A desaceleração da inflação registada teve como causa os esforços com que as autoridades São-tomenses vêm envidando na execução da política macroeconómica desde 2008.

Da leitura que se pode fazer a este gráfico, facilmente se pode perceber das dificuldades que a autoridade Nacional se depreende em controlar esta variável.

Gráfico n.º 2 - Taxa de Inflação no período de 2002 a 2010



Fonte: INE

Dentro deste panorama podemos concluir que numa economia com inflação crónica, sujeita a inúmeros choques e a políticas de ajustamento, e inserida num contexto internacional em que não haja mais parâmetros para o estabelecimento de preços normais de câmbio, juros, matérias-primas, terá muitas dificuldades em crescer economicamente.

1.2.4- Relação entre a Inflação e o Crescimento Económico

Na década de 90, beneficiando-se da experiência das duas décadas anteriores começaram a surgir, com frequência, evidências da existência de uma relação negativa entre a inflação e o crescimento económico ao longo prazo [Fischer, S. (1993), Sarel, M. (1996), Bruno, M. e

Easterly, W. (1998), Ghosh, A. e Phillips, S. (1998)]. No curto prazo já era amplamente aceite, especialmente pelos bancos centrais a existência de um *trade-off* entre inflação e crescimento. Os estudos empíricos mostram, entretanto, que o vínculo é significativo apenas para taxas elevadas de inflação.

Vários estudos, como Estados Unidos, Canadá, Austrália e Chile, analisam empiricamente a relação entre inflação e crescimento económico. Fischer, S. (1993) encontra uma relação negativa e estatisticamente significativa entre inflação e crescimento e demonstra os canais de transmissão pelos quais a inflação afeta o crescimento. O autor verificou um impacto negativo e estatisticamente significativo da inflação na acumulação de capital e na produtividade, o que confirma os resultados de Stockman, S. (1981), Grier, K. e Tullock, G. (1989) e De Gregorio, J. (1992), entre outros.

Já Barro, J. (1995), encontra evidência de que o aumento de dez pontos percentuais da taxa de inflação provoca diminuição de crescimento entre 0.2 e 0.3 pontos percentuais por ano. Os seus resultados, contudo, não permitem inferir, com segurança, que essa relação exista para taxas de inflação inferiores a 15%. Sarel, M. (1996) encontra evidência de que taxa de inflação acima dos 8% prejudica o crescimento económico. Sarel, M. (1996) acha evidências de não linearidade na curva de Phillips, e mostra que a não consideração desse facto subestima os efeitos negativos da inflação. Ghosh, A. e Phillips, S. (1998) mostram que os efeitos adversos sobre o crescimento ocorrem já a partir de 3%.

Barro, J. (1997) encontra um coeficiente negativo e estatisticamente significativo para a taxa de inflação contemporânea. O autor testa o efeito da não-linearidade da taxa de inflação e conclui que há evidência de que a inflação e o crescimento possuem uma relação negativa, vem das faixas intermediárias e superior. Porém, o autor chama a atenção que não se pode negar a hipótese de que a baixa taxa de inflação tenha um impacto negativo e de magnitude semelhante às outras duas faixas. Destaca o erro de interpretação que pode ocorrer quando se consideram os coeficientes estimados aparentemente pequenos, pois os efeitos de longo prazo podem impactar significativamente o padrão da vida de um país.

Roubini, N. e Sala-i-Martin, X. (1991) tiveram como um dos objetivos de seu estudo entender o motivo pelo qual a inflação parece ser negativamente relacionada ao crescimento com dados de países em corte transversal. Os autores citam que diversos estudos encontraram esta relação negativa, porém mencionam que a seu ver esta é uma relação espúria, pois tanto altas taxas de inflação e baixas taxas de crescimento económico são causadas pelas políticas de repressão ao sistema financeiro. Segundo o mesmo autor, o interesse do governo em reprimir o sistema financeiro, através de regulação, lei ou outras restrições, ocorre porque o desenvolvimento do sistema financeiro reduz o custo de transações de se converter ativos não-líquidos em ativos líquidos, que por sua vez, reduz a necessidade das pessoas de carregarem dinheiro. Isso faz com que os governos não se beneficiem de altas taxas de inflação. Portanto, segundo os autores, é a repressão ao sistema financeiro que causa tanta inflação quanto a redução do crescimento económico.

Bruno, M. e Easterly, W. (1998) utilizando uma abordagem não-paramétrica, mostram que a probabilidade de transição para taxas superiores a 100% aumenta rapidamente quando a inflação está acima dos 40%, valor considerado como ponto de quebra pelos autores. Segundo os autores, isto poderia ocorrer pelo facto de haver uma tendência de se indexar variáveis nominais explicitamente, quando a inflação atinge esse patamar.

Apesar da falta de robustez verificada em alguns estudos, deve-se ressaltar que um número crescente de artigos realça que existe uma relação negativa entre inflação e o crescimento económico no longo prazo. Alguns dos resultados obtidos dependem de sobremaneira da inclusão de países com taxas muito altas de inflação ou então são muito sensíveis a mudanças no período analisado. Além disso, o valor das estimativas do ponto de quebra da taxa da inflação a partir da qual os efeitos nocivos sobre o crescimento começam a aparecer tem diminuído.

Por fim, como pode observar, O'Reilly, B. (1998) quase nenhum estudo acha coeficientes estatisticamente positivos para a inflação. Coletti, D. e O'Reilly, B (1998) argumentam que os países possuem taxas elevadas de inflação porque tentam alcançar objetivos irreais com políticas insustentáveis, criando um ambiente de incerteza. De forma ampla, a incerteza inflacionária eleva as taxas de juros praticadas em toda economia, e não apenas aquelas pagas pelo governo. Embora de maneira desigual, esse aumento afeta as taxas de juros de

curto, médio e longo prazo. As taxas de longo prazo são as que mais sofrem do efeito de incerteza inflacionária. A elevação das taxas de juros desincentiva o nível de investimentos da economia. Ou, em outras palavras: a queda da taxa de juros resultante da menor incerteza inflacionária provoca a elevação do volume de recursos disponíveis para investimentos do sector privado.

Habitualmente assiste-se notícias com informações do tipo: "Apesar da crise económica que se fez sentir..., o risco de inflação permanece". Ou, como temos visto mais recentemente: "O Banco Central não alterou a taxa básica de juros pois a economia sinalizou estar desacelerada, o que fará com que o crescimento seja baixo o suficiente para conter a inflação".

Segundo a escola do pensamento económico tradicional, para que seja bem-sucedido em manter a inflação em um patamar baixo e estável, implicando, conseqüentemente, em uma maior variabilidade do produto, deve ser acompanhado das seguintes características: (i) o governo deve anunciar uma meta numérica para a taxa de inflação; (ii) o alcance da meta deve ser alcançado por meio de manipulações na taxa de juros; (iii) as expectativas para as taxas de inflação devem ser utilizadas como metas intermediárias; (iv) dado que a política monetária e o instrumento central para o alcance da meta, deve ser conduzida de maneira transparente; (v) a política monetária deve ser conduzida por um banco central independente, e, (vi) a política monetária deve ter como objetivo único o controlo da inflação ignorando os efeitos sobre as demais variáveis do desempenho da economia.

De acordo com as características acima citadas, devemos lembrar que teoricamente existem muitas controvérsias quanto aos efeitos da política monetária sobre a economia, assim como a respeito da forma de atuação das autoridades monetárias e os objetivos que perseguem.

A inflação pode induzir a uma elevação substancial das taxas de juro, o que trará impactos muito negativos sobre o crescimento económico.

O controlo da inflação é fundamental para a sustentação do crescimento de longo prazo. Esse é um ativo importante, especialmente para S. Tomé e Príncipe, que vem convivendo com altas taxas de inflação. O país tem apresentado altos índices de inflação num contexto

mundial de estabilidade dos preços. O controlo inflacionário é desejável; todavia, os instrumentos de controlo da inflação devem procurar atenuar os efeitos sobre o crescimento da economia. Nesse sentido, antes de aprofundar a restrição monetária, que desincentiva o investimento privado, e limita o crescimento da economia, seria imprescindível o aprofundamento do controlo fiscal.

1.2.5- A Balança de Pagamentos

A balança de pagamentos é entendida como um documento estatístico onde são registadas todas as transações de uma economia com o resto do mundo, num determinado período de tempo. As suas principais componentes são as transações correntes e as transações de capitais. De acordo com Samuelson, P. e Nordhaus, W. (2005), é um elemento fundamental para a análise da posição externa de um país, servindo de indicador para a identificação de desequilíbrios externos, mais ou menos graves.

A conta da balança de pagamentos, que reflete parcialmente a posição competitiva da economia assume especial importância para a análise da posição externa de qualquer economia, estando na origem dos seus desequilíbrios ligados, de modo geral, a desajustes estruturais da economia.

O facto de S. Tomé e Príncipe possuir um sector produtivo débil e, conseqüentemente, por ser extremamente dependente das importações, faz com que a sua balança corrente seja estruturalmente deficitária. Esta situação revela o desalinhamento entre o rendimento e a absorção do país, e os sistemáticos défices nesta rubrica da balança de pagamento resultam em acumulação líquida da dívida do país face ao exterior.

1.2.6- Evolução da Dívida Pública em S. Tomé e Príncipe no período de 2002 a 2010

S. Tomé e Príncipe, desde a independência, em 1975, vem dependendo de ajudas bilaterais e multilaterais e de empréstimos, o que vem representando em média 80% do seu orçamento.

Esta dependência faz com que o país fique numa situação muito frágil financeiramente, especialmente num contexto de crise económica mundial e de restrição orçamental nos países europeus. A crescente necessidade de financiamento das despesas públicas e a

diminuição da ajuda exercem uma pressão cada vez maior sobre a Direção dos Impostos, que precisa realizar as reformas necessárias para mobilizar mais receitas fiscais.

Durante o período em análise, a dívida conheceu um ritmo de crescimento acelerado tendo conhecido o seu ponto mais alto em 2005.

Em 2006, o total da dívida externa foi estimado em 341,1 milhões de dólares sendo USD 210,5 multilateral e USD 104,0 bilateral constituindo uma das principais preocupações do governo e dos doadores internacionais o que levou o país a apresentar a sua candidatura ao perdão da dívida no âmbito da iniciativa HIPC (países pobres altamente endividados). Para que tal acontecesse, S. Tomé e Príncipe teria que demonstrar que conseguiria manter a sua estabilidade macroeconómica, desenvolver uma estratégia nacional de redução da pobreza e fortalecer a governação num leque de áreas, incluindo o sector petrolífero.

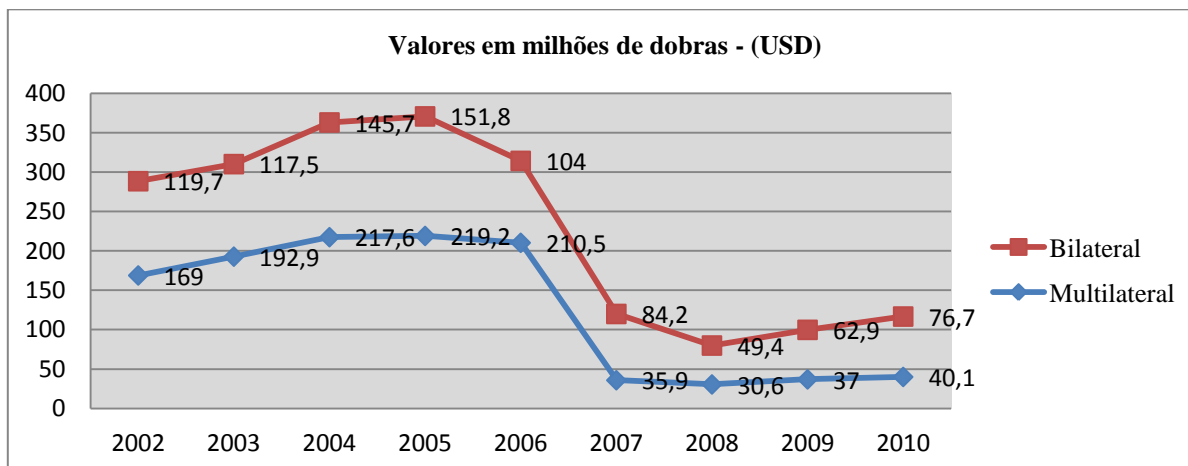
Em 2007, S. Tomé e Príncipe atingiu o ponto de conclusão da Iniciativa HIPC, tendo sido perdoado 91% da sua dívida externa multilateral, em cerca de 327 milhões de USD.

Em 2008 o país continuou a beneficiar do alívio interno da dívida concedido pelos principais credores multilaterais, nomeadamente o Banco Mundial (AID), Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD) na ordem de 80% e 81 %, respetivamente.

O rendimento nacional de S. Tomé e Príncipe não cobre as despesas públicas inevitáveis. Os donativos vão continuar a apoiar o orçamento porque a base fiscal é demasiado baixa para cobrir as despesas públicas e as receitas petrolíferas são ainda incertas.

Sendo assim, não obstante o significativo alívio da dívida que recebeu dos seus parceiros multilaterais, S. Tomé e Príncipe continuará a correr sérios riscos de sofrer dificuldades, por possuir uma base de exportação e produção limitada.

Gráfico n.º 3 - Evolução da dívida externa de São Tomé e Príncipe (2002 a 2010)



Fonte: INE, Banco Mundial, FMI

Um indicador relevante (embora insuficiente) para analisar a evolução da dívida pública é a relação dívida/PIB. Essa relação pode crescer, seja porque o PIB cresce a uma taxa menor que a dívida seja porque o governo não obtém superávits primários suficientes para estabilizá-la. Quando essa relação cresce, a percepção dos detentores dos títulos da incapacidade do governo em pagar a dívida faz com que eles tendam a se proteger, migrando as suas aplicações para os outros ativos, como, por exemplo, o dólar, ou euro forçando uma desvalorização da dobra (moeda nacional).

De acordo com a visão dos novos clássicos, a partir do início dos anos 1990, o objetivo da política fiscal, sustenta-se no equilíbrio orçamental utilizando como indicador a estabilização da relação Dívida/PIB, ganha força e “devasta” a política económica.

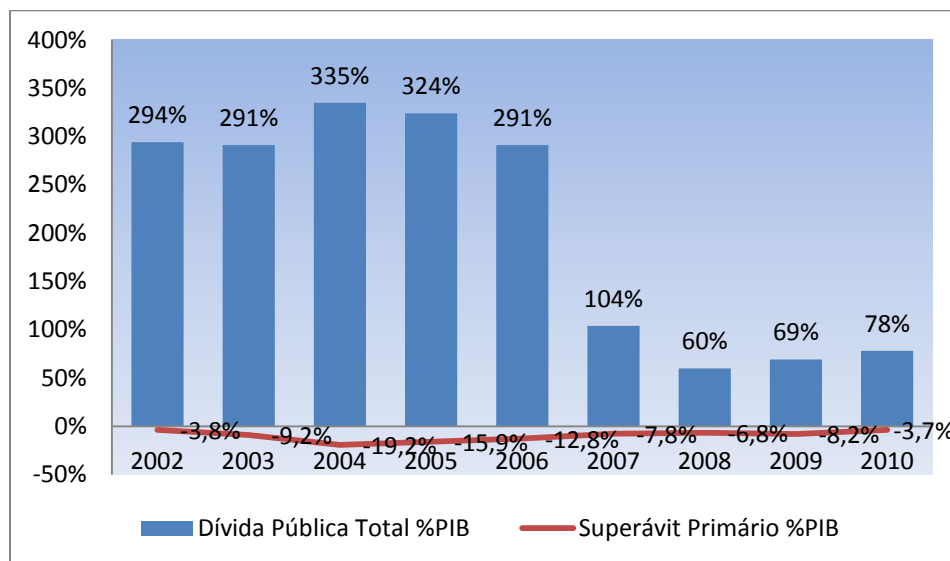
Autores como Sargent, J. e Wallace, N. (1981) consideram que a geração do superávit primário é de fundamental importância permitindo que o défice total seja mantido constante em relação ao PIB. Tendo em conta que os juros são incluídos no défice total, estes só se manterão constantes se houver um ajuste de superávit primário como forma de garantir o pagamento dos juros da dívida pública Castro, J. (2007).

Foram anteriormente identificadas algumas razões que contribuíram para o crescimento da relação dívida/PIB desde 2002. A partir de 2007 com o perdão da dívida em cerca de 91%,

registrou-se uma queda da relação dívida/PIB, e conseqüentemente, passando a registar um superávit primário mais estável embora não sendo o mais desejável.

Portanto, S. Tomé e Príncipe deve continuar a trilhar no sentido de melhorar o seu superávit primário de modo a permitir uma diminuição em relação as despesas com os juros.

Gráfico n.º 4- Evolução da Dívida Pública, Superávit Primário (Em %/PIB)



Fonte: TOFE (Tabela das Operações Financeiras do Estado) e cálculo de autor

1.2.7- Origem da Dívida Pública

De certa forma pode-se dizer que é difícil identificar a origem do endividamento público, mas segundo Baleeiro, A. (1976) num estudo de Xenofonte sobre os rendimentos de Atenas em que são mencionadas empréstimos para barcos de guerra de propriedade pública, existe evidência do crédito público já nos tempos da Antiga Grécia.

Com o renascimento comercial dos séculos XI e XII, foram introduzidos novos hábitos de consumo de artigos de luxo influenciando o comportamento da nobreza, dos príncipes e dos reis.

Como consequência, as despesas foram-se aumentando sem que houvesse o aumento das receitas provocando um superávit financeiro o que era bastante comum naquela época, tendo-se substituído por seguidos défices.

Naquele período, o aumento de impostos (é, nos sistemas de economia de mercado, a receita por excelência, tanto por decorrência do sistema económico-social e da organização do Estado, como em termos empíricos e quantitativos. (Franco, S. 1987), a emissão de moeda eram considerados soluções difíceis ou indesejáveis, levando-os a contar com empréstimos junto aos mercadores ricos de época para o financiamento de despesas ordinárias e emergências, tal como aquelas associadas a guerras. Hicks (1972)⁶ argumenta que, em função a base tributária à época ser estreita e de arrecadação ser ineficiente e injusta, a elevação de impostos tinha reflexo popular bastante negativo. Já a emissão de moedas era desestimulada pela restrita oferta de metais preciosos e pela situação inflacionária que criou onde foi adotada.

Na época, os empréstimos eram bastante distintos do atual crédito público, isso porque eram geralmente empréstimos pessoais do príncipe. Esses, eram muitas vezes empréstimos representando obrigações do monarca devedor e não se transferiam aos seus herdeiros ou sucessores.

Eram exigidas para esses empréstimos, taxas de juros exorbitantes e, de acordo com Baleeiro, A. (1976), as garantias exigidas chegavam a ser humilhantes. O autor cita como exemplo de garantias “desde o fio da barba sacratíssima da Sua Majestade, príncipes tomados como reféns, relíquias de santos, até o penhor da Coroa, jóias ou vinculação de certos rendimentos ao serviço de juros e amortizações da dívida”.

Houve uma desvinculação entre o património monarca e o Tesouro Público que ocorreu a partir do século XVII, constituindo o marco importante para a maior utilização do crédito público como meio de financiamento de despesas do governo.

Para Marx, K. (1986, pag. 11) a dívida pública⁷ surge na génese do próprio modo de produção capitalista como um dos mecanismos da acumulação primitiva e como uma alavanca para a acumulação de capital.

“A dívida pública torna-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva. Tal como o toque de uma varinha mágica, ela dota o dinheiro improdutivo de força criadora e o transforma,

⁶ Citado Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963, Anderson Caputo Silva, Parte I, Capítulo I.

⁷ “[...] o capital, do qual o pagamento feito pelo Estado considera-se um fruto (juro), permanece capital ilusório, fictício. A soma que foi emprestada ao Estado já não existe ao todo.”

desse modo, em capital, sem que tenha necessidade para tanto de se expor ao esforço e perigo inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária”.

Por outro lado, segundo Sanches apud Gomes (1999, pag. 4) a dívida pode também ser conceituada como o somatório de todas as obrigações assumidas pelo Estado, independentemente de sua origem, alcançando os ingressos públicos restituíveis (cauções, fianças, depósitos, operações de crédito), pensões, aposentadorias, financiamentos de bens.

Como notou Bastable (2000), muitos autores consideravam a dívida pública uma espécie de “mina de ouro”. O crédito público era visto como criação de nova riqueza, e a dívida estatal como parte da possibilidade de expandir a riqueza nacional. Segundo aquele autor, a “confusão entre riqueza e títulos de propriedade” foi a razão para a convicção de que as dívidas públicas seriam uma adição aos recursos materiais da nação. Em termos históricos é fundamental a relação entre a dívida dos Estados absolutistas e o processo de acumulação primitiva de capital, mesmo que a dívida pública naquele período de transição do feudalismo para o capitalismo tivesse um claro caráter ambivalente, uma vez que era um momento em que as relações de produção capitalistas estavam em gestação e o Estado ainda não era propriamente burguês.

O déficit orçamental é, basicamente, o determinante para a criação da dívida pública, mas não é considerado sinónimo deste instrumento de financiamento.

1.2.8- Importância da Dívida Pública na Economia

Os especialistas destacam sobre a importância da dívida pública na economia garantindo que o endividamento público exerce níveis equilibrados de investimentos e serviços prestados pelo governo à sociedade, proporcionando maior equidade entre as gerações. As receitas e as despesas de um governo passam por ciclos e sofrem choques frequentes. Na ausência do crédito público, estes teriam de ser absorvidos por aumentos inesperados nos impostos do governo ou em cortes excessivos de gastos, penalizando, demasiadamente, em ambos os casos, a geração atual.

O acesso ao endividamento público além da suavização intemporal do padrão do serviço à sociedade permite atender a despesas de emergências (tais como: as relacionadas a

calamidades públicas, desastres naturais e guerras) e assegurar o financiamento tempestivo de grandes projetos com horizonte de retorno de médio e no longo prazo como por exemplo na área de infraestruturas.

O endividamento público pode exercer funções ainda mais amplas para o bom funcionamento da economia, auxiliando a condução da política monetária e favorecendo a consolidação do sistema financeiro. Títulos públicos são elementos essenciais na atuação diária do Banco Central para o controlo da liquidez do mercado e para o alcance do seu objetivo e garantir a estabilidade da moeda, além de representarem referencial importante para emissão de títulos privados.

As condições de financiamento do Governo estão intimamente relacionadas com a sua credibilidade, à sua capacidade de pagamento e a sua qualidade de gestão da dívida.

Na linha de [Alesina, A. e Tabellini, G. (1990)], [Cukierman, A., Edwards, S. e Tabellini, G. (1992)] sugerem que quanto menor for a probabilidade do governo ser reeleito e quanto maior for o grau de polarização do sistema político, menos eficiente será o sistema fiscal deixado para os governos seguintes e maiores serão a dívida pública e os rendimentos, sendo que:

- Anteriores governos podem deliberadamente manter um sistema fiscal ineficiente de forma a limitarem a capacidade de governos futuros angariarem receitas e, assim, evitarem que estes despendam fundos em políticas que os mesmos não desejem;
- Este comportamento é mais provável em países que têm um sistema político mais instável e polarizado;
- Mostram que, depois de controlar um conjunto de variáveis estruturais que poderão justificar maior inflação e défices, surge um aumento no grau de instabilidade política, geralmente equivalente a mudanças frequentes de governo.

Roubini, N. e Sachs (1989) mostram que, nos países da OCDE, um maior grau de fragmentação do sistema político tende a levar a uma maior dívida pública:

- Os países com maiores dívidas são geralmente democracias parlamentares com sistemas eleitorais altamente proporcionais que resultam num elevado número de partidos com assento parlamentar e tornam difícil a formação de governos de um só partido.
- No entanto, outros autores puseram em questão a robustez destes resultados⁸.

Os défices orçamentais são em parte, determinados pela instabilidade política e existe uma tendência a um maior défice em países caracterizados por Governos de curta duração, Amorim N., Octávio; (2006).

Grilli, M. e Tabellini (1991) também encontram evidência de que os défices tendem a ser maiores quando os governos duram menos tempo.

Alguns estudos examinam a relação entre as instituições orçamentais e os défices. Em geral, menor hierarquização e menor transparência destas instituições estão relacionadas com maiores défices⁹.

Segundo Filelline, A. (1989), a dívida pública e a política monetária estão intimamente ligadas. Modernamente a oferta de moeda é controlada pelas chamadas operações de “mercado aberto”, ou seja, compra e venda de títulos públicos. Ainda que essas operações estejam vinculadas ao controle da taxa de juros, alteram o montante e o perfil da dívida. Algumas recomendações genéricas na administração da dívida em contextos inflacionários são então possíveis. São elas:

- a) A dívida não deve ser utilizada para financiar os gastos públicos. Estes devem situar-se abaixo da receita;
- b) Os empréstimos tomados pelo Governo devem ser “reservados”, objetivando reduzir o dispêndio agregado. Em casos extremos, a aquisição de título deverá tornar-se obrigatória (empréstimos compulsórios).
- c) O superávit orçamental gerado deve ser utilizado para refinaranciar a dívida, visando reduzir os pagamentos imediatos de juros e diminuir a liquidez.

⁸ Cit. http://www1.eeg.uminho.pt/economia/fjveiga/M_Economia/AULA9.pdf

⁹ http://www1.eeg.uminho.pt/economia/fjveiga/M_Economia/AULA9.pdf

CAPÍTULO II- FINANÇAS PÚBLICAS E SISTEMA FISCAL

Filellini, A. (1989) afirma que, “Já não se fazem Finanças Públicas como antigamente. A partir dos anos 50, seu conteúdo vem sofrendo amplas mutações”.

De algum tempo a esta parte, estudos relacionados com o sector público centrava-se nas questões de tributação, equilíbrio orçamental e dívida pública enfatizando os aspetos internos da gestão por parte do Estado. As Finanças Públicas eram tratadas como tema exógeno ao processo económico, de modo coerente com a filosofia não intervencionista dos economistas clássicos.

Revelaram a preocupação básica do financiamento das funções tradicionais do Estado através de mecanismos supostamente neutros em relação às leis de mercado, concedendo alguma atenção apenas aos possíveis eventos favoráveis da tributação sobre a distribuição do rendimento.

Não é mais esta a situação. O Governo tornou-se um agente económico decisivo na satisfação das necessidades individuais e coletivas e as Finanças Públicas tornaram-se a Economia Política de nossos dias, à medida que grande parte das decisões económicas é agora gerada na esfera política, enquanto seus efeitos ocorrem na esfera económica.

Alvim Hansen, professor da Universidade Harvad, no seu livro “Business cycles and fiscal policy” (1941) desenvolveu um segmento particular das finanças governamentais que passou a ser conhecido por “Política Fiscal”, significando o uso consciente de meios fiscais do governo (tributação, gastos e dívida), com o objetivo de neutralizar as tendências cíclicas da economia: inflação e recessão. Pouco depois essas ideias inspiraram um tipo de política fiscal voltada ao estímulo do crescimento económico.

Segundo o professor Franco, S. (1987)¹⁰, define-se Finanças Públicas como toda a atividade económica de um ente público tendente a afetar bens a satisfação de necessidades que lhe estão confiadas. Podemos empregar a expressão finanças públicas em três sentidos: o orgânico, o objetivo, e o subjetivo. No primeiro sentido, o mesmo dá a Finanças Públicas o significado de conjunto de órgãos do Estado ou do outro ente público (incluindo a

¹⁰ B.cit., pág. 4 e segs.

administração) a quem compete gerir os meios económicos destinados a satisfação de certas necessidades sociais. No sentido objetivo, Finanças Públicas significa a atividade através do qual o Estado ou outro ente público afeta bens económicos à satisfação das necessidades sociais.

No sentido subjetivo a expressão é empregue para referir a disciplina científica que estuda a atividade do Estado e outras atividades públicas no sentido da satisfação das necessidades públicas e as leis que regem essa atividade.

Sousa (1992) vem reforçar a ideia de Franco, S. (1987) alertando da mesma forma a necessidade de se estabelecer a distinção com a expressão finanças privadas, visto que frequentemente, a imprecisão na delimitação dos dois conceitos, dá origem a equívocos, o que parece não ser recente.

Para Musgrave, um dos teóricos mais conhecidos sobre a matéria, “Finanças Públicas” é a terminologia que tem sido tradicionalmente aplicada ao conjunto de problemas da política económica que envolvem o uso de medidas de tributação e de dispêndios públicos¹¹. É uma definição baseada no facto de que a necessidade de atuação económica do sector público prende-se na constatação de que a simples existência do sistema de mercado não consegue cumprir adequadamente algumas tarefas e funções que visam o bem-estar da população.

A maneira como o Estado intervém no processo económico é dependente de uma série de instrumentos pela qual este dispõe, de forma a financiar as suas próprias atividades.

Entre os neoclássicos, Alfred Marshall (Princípios da Economia, 8.^a ed., 1930) restringiu os seus estudos de finanças públicas efeitos microeconómicos do imposto no mercado, abordado pelo método dos equilíbrios parciais (incidência financeira e repercussão do imposto): ainda hoje o estudo de «impostos alternativos» sobre indivíduos (consumidores) e empresas (produtores) aplicam o método marshalliano da estática comparada e dos equilíbrios parciais de mercado. Por seu lado, Artur C. Pigou num estudo sobre Finanças

¹¹ Citado no documento “ Sistema destinado à preparação para Concursos Públicos e Aprimoramento Profissional via Internet”

Públicas, (1928) faz avançar com confluência com anteriores pesquisas de Vilfredo Pereto os estudos de economia de bem-estar, a partir de uma teoria «normativa» da distribuição do sacrifício fiscal entre os membros de uma comunidade.

Teixeira Ribeiro, J. (1997) defende que, para que sejam satisfeitas determinadas necessidades coletivas; o Estado necessita produzir bens, mas a produção desses bens implica despesas. Para cobrir essas despesas o Estado precisa obter receitas, ou seja, precisa de meios de financiamento. Nesta base, podemos dizer que o estudo das Finanças Públicas abrange a emissão de moeda e títulos públicos, captação de recursos pelo Estado, sua gestão e seu gasto, para satisfação das necessidades da coletividade e do próprio Estado.

Na captação desses recursos são estudadas as diversas formas de receitas, obtidas em decorrência do património do Estado, do seu endividamento ou por força do seu poder tributário. Tendo sido captado os recursos, é imprescindível regra para a sua gestão até o seu consumo. Na captação de recursos pelo Estado, assumem especial importância a tributação e o endividamento público, inclusive emissão e quitação de títulos da dívida pública, e concessão de garantias por entidades públicas.

A capacidade do Estado de tomar empréstimos está substancialmente determinada pelo potencial de recursos obrigatórios que, ano a ano, ele tem condições de mobilizar a sociedade.

2.1- Evolução das Finanças Públicas

Desde os tempos primórdios, o Estado para desempenhar as suas atividades necessitava de recursos para fazer face às suas despesas, e os obtinha do património do particular através da cobrança de impostos. Constatava-se que a carga tributária incidia de maneira equivalente entre os contribuintes, ou seja, todos suportavam o mesmo peso do imposto, pois o Estado não levava em consideração as condições e características próprias de cada contribuinte.

Desta forma, a atividade financeira exercida pelo Estado somente visava à obtenção de numerário para fazer face às citadas despesas públicas, isto é, as finanças públicas tinham finalidades unicamente fiscais. Jéze Gaston (2010) resumiu de maneira concisa o alcance

da atividade financeira desenvolvida pelo Estado no período clássico, ao enunciar: “Il y a des dépenses publique; il faut les couvrir”. Assim, as despesas tinham um tratamento preferencial sobre as receitas, uma vez que essas visavam apenas a possibilitar a satisfação dos gastos públicos. Nesse período, portanto, o imposto tinha um fim exclusivamente fiscal, porque visava apenas a arrecadar recursos para os cofres do Estado.

A primeira grande característica das finanças dos dias de hoje é o *carácter intervencionista do Estado* através da utilização das receitas cobradas. Seu outro traço marcante é a preocupação com a personalização do imposto, uma vez que o Estado deixou de tributar de forma igual a todos os contribuintes para, ao contrário, levar em conta, sempre que possível, na imposição da carga tributária, as qualidades de cada um.

Assim sendo, o Estado, para a solução dos problemas económicos e sociais, passou a gozar de uma opção quanto às medidas de que dispõe para alcançar o objetivo referido anteriormente.

Após se ter, em larga medida, escapado ao impacto inicial da crise internacional vindo do mesmo modo a beneficiar com a queda dos preços das matérias-primas, em meados de 2008, a economia são-tomense sentiu-se fortemente com os efeitos da segunda vaga por ela introduzidos. Com a recente evolução que se faz sentir na economia são-tomense, permaneceu largamente condicionada pelos efeitos decorrentes da crise económica internacional, cujo impacto adverso se fez sentir sobretudo a partir de 2009.

2.1.1 Receitas Públicas: alguns indicadores quantitativos

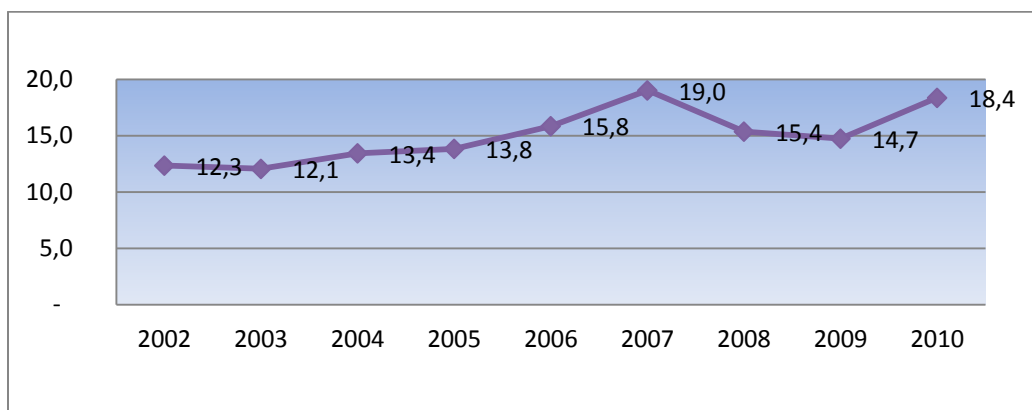
A principal função da receita pública é, obviamente, a de financiar as despesas públicas, mas o Governo poderá vir a levantar dinheiro com o propósito estabilizador de diminuir a procura agregada. Nesse caso, as receitas obtidas não financiam despesas e são, ao menos temporariamente, guardadas no Tesouro, Filelline, A. (1989).

Para analisar quantitativamente o sistema fiscal (Entendido de forma simples como o conjunto de impostos vigentes num determinado país ou espaço geográfico) torna-se necessário calcular alguns indicadores que nos ajudam a ter informação, não só da dimensão com que os governos utilizam esta via de obtenção de recursos, mas também do comportamento e composição da

fiscalidade ao longo do tempo. Dentre os indicadores possíveis, o nível de fiscalidade definido e calculado, como a relação percentual entre o total dos impostos cobrados a todos os níveis de Governo e uma grandeza que dê a medida de capacidade económica ou riqueza criada num país nomeadamente o PNB ou PIB, [Pereira, T. Afonso, A. Arcanjo, M e Santos, C. 2007] e a estrutura fiscal, entendida como a importância que os principais tipos de impostos assumem no total das receitas fiscais, [Pereira, T. Afonso, A. Arcanjo, M e Santos, C. 2007]. Revela, pois, a contribuição da cada fonte de receita fiscal e, de algum modo, evidencia as distintas preferências fiscais das sociedades e países, tornando-se particularmente útil nos estudos sobre a evolução dos sistemas fiscais ao longo do tempo são dos mais pertinentes.

Em termos de nível de fiscalidade, verifica-se que em S. Tomé e Príncipe esse indicador tem aumentado de forma acentuada ao longo das últimas décadas, acompanhando o crescimento económico do país, bem como a modernização operada no sistema de regras fiscais, inclusive da própria administração fiscal aduaneira. Cifrado em 12,3% do PIB em 2002, o nível de fiscalidade evoluiu positivamente, tendo atingido em 2007 o ponto mais alto representado em 19% do PIB. No entanto, após 2007, foi-se verificando uma diminuição deste indicador que em 2009 já apresentava uma cifra de 14,7%. Em 2010 retomou o seu crescimento registando-se aos 18,4%. Uma possível explicação para essa diminuição está relacionada com a aceleração do crescimento do PIB nos últimos anos.

Gráfico n.º 5 - Receitas fiscais (Em %PIB)

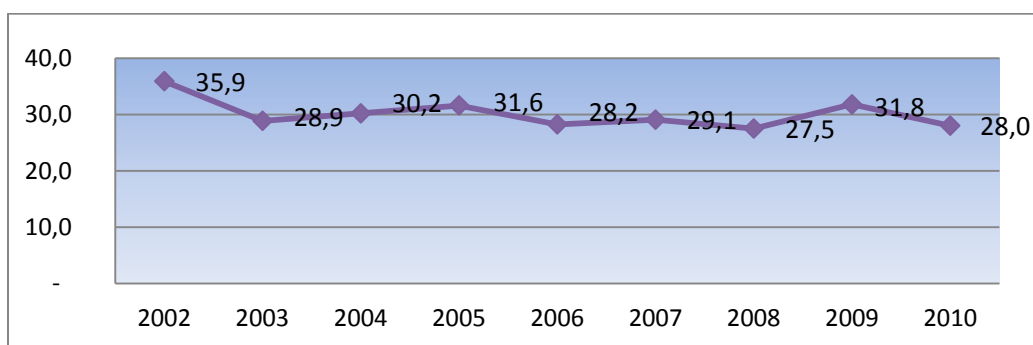


Fonte: TOFE – Direção do Orçamento e cálculo do autor

Dos principais impostos (é uma prestação pecuniária, singular ou reiterada, que não apresenta conexão com qualquer contraprestação retributiva específica, exigida por uma entidade pública a uma outra entidade (sujeito passivo), utilizada exclusiva ou principalmente para cobertura de despesas públicas, Saldanha Sanches, J. (2007) em S. Tomé e Príncipe, verifica-se que os impostos indiretos (são os que recaem exclusivamente sobre o sector produtivo, incidindo sobre a produção, a venda, a compra ou a utilização de bens e serviços e que, em rigor contabilístico, devem ser imputados aos custos da exploração dos agentes pagadores Sousa Franco, (1987) têm tido um maior peso na estrutura fiscal do País.

Em 2002 o peso dos impostos diretos representava os 35,9% da arrecadação fiscal do Estado conheceu a sua taxa mais baixa em 2008 com 27,5%, e em 2010 representou uma taxa de 28%, tendo assinalado uma diminuição do mesmo.

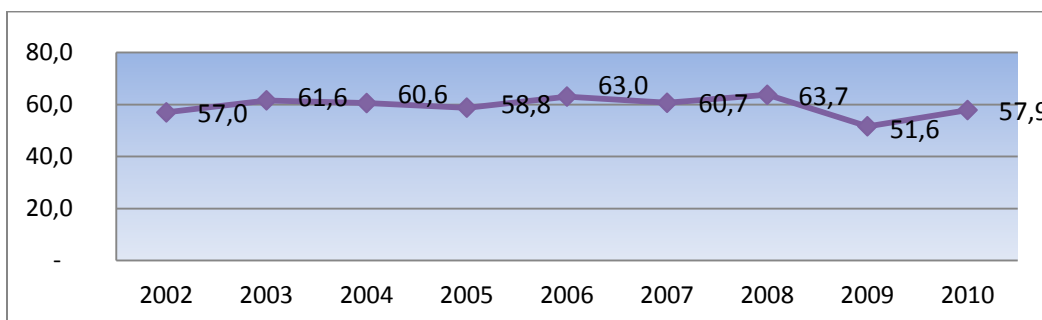
Gráfico n.º 6- Imposto Direto em percentagem de Receita Fiscal



Fonte: TOFE – Direção do Orçamento e cálculo do autor

Enquanto os impostos indiretos em 2002 o seu peso na estrutura fiscal era de 57,0%, passando em 2008 para 63,7%, e em 2010 representou uma cifra de 57,9%.

Gráfico n.º 7 – Imposto Indireto em percentagem de Receita fiscal

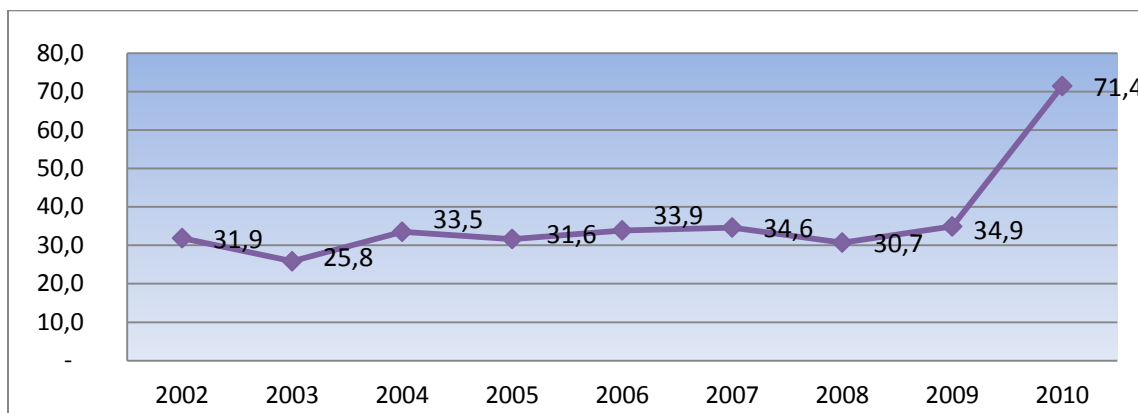


Fonte: TOFE – Direção do Orçamento e cálculo do autor

2.1.2- Receitas Totais

No que concerne as receitas totais, em termos da análise da sua evolução reportada nos últimos anos verifica-se uma tímida tendência para o crescimento desse indicador como mostra o gráfico de evolução das receitas totais (incluído donativo) em percentagem do PIB no período de 2002 a 2010.

Gráfico n.º 8- Receitas totais incluindo donativos (Em % PIB)

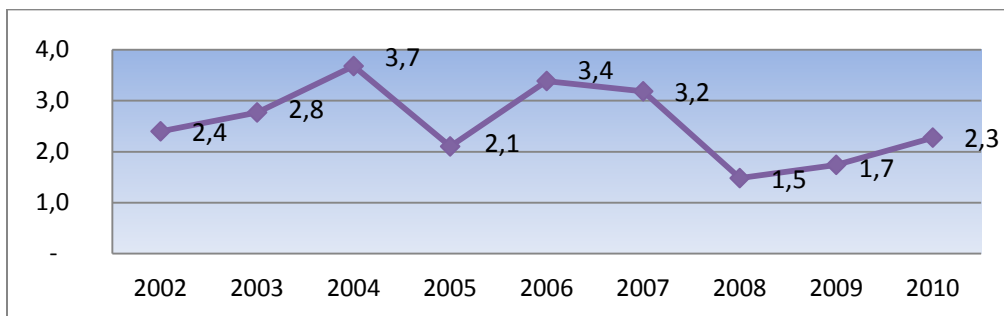


Fonte: TOFE – Direção do Orçamento

2.1.3- Decomposição das Receitas Totais

É importante ressaltar as várias oscilações registadas nesta componente das receitas não fiscais com tendência para a diminuição, tendo atingido o ponto mais baixo em 2008 com 1,5%. A partir daí as receitas não fiscais tendiam a melhorar mas continuou aquém dos maiores patamares registados nos anos 2004, tendo representado em 2010 uma cifra de 2,3% do PIB.

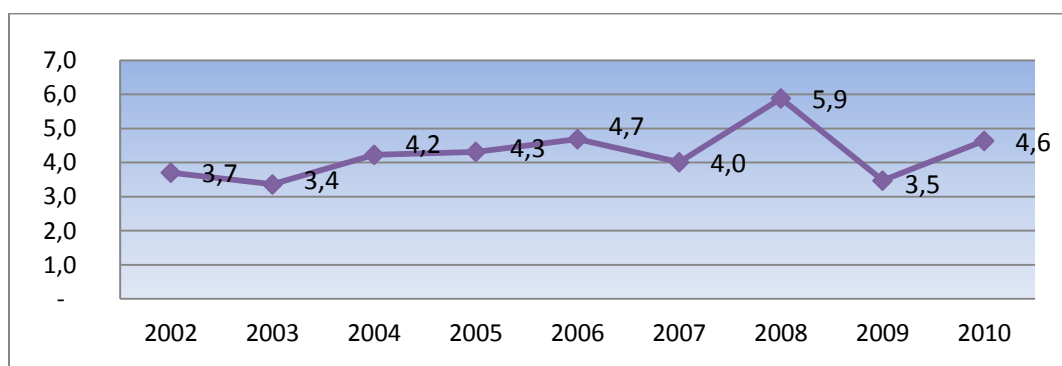
Gráfico n.º 9 - Receitas não Fiscais (Em % PIB)



Fonte: TOFE – Direção do Orçamento e cálculos do autor

Em relação às receitas sobre importação em percentagem do PIB, como era de esperar, tem-se assistido nos últimos anos, uma tendência para o aumento do valor dessa componente das receitas do Estado. Como se pode constatar, em 2002 o imposto sobre importação em percentagem do PIB representava uma cifra de 3,7% do PIB e em 2008 a mesma já representava os 5,9% do PIB. Registou-se uma queda em 2009, tendo-se retomado em 2010 em que representa 4,6% do PIB. Este é também um dos indicadores que nos revela a dependência do país em relação ao exterior (os aumentos nesta rubrica revelam elevado grau de dependência do financiamento do OGE face as receitas de importação) e de desequilíbrios das contas externas, particularmente a balança comercial. A explicação do aumento dessa categoria de receita do Estado está estritamente ligada aos aumentos das importações em termos nominais. E, por outro lado, revela que o crescimento das importações é mais do que proporcional à taxa de crescimento do PIB.

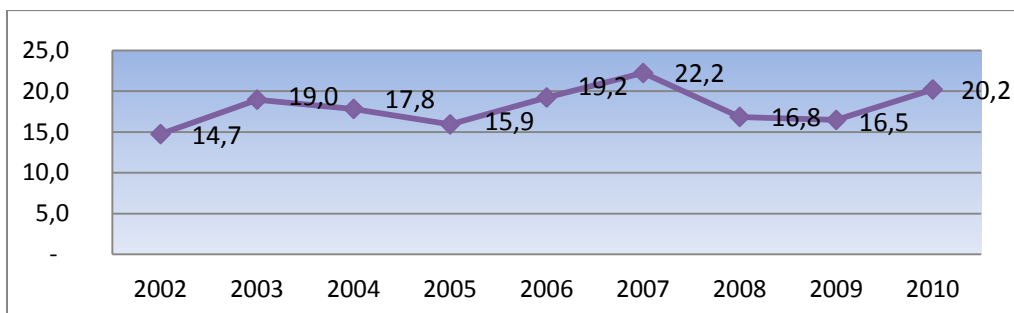
Gráfico n.º 10 – Imposto sobre Importações (Em % PIB)



Fonte: TOFE – Direção do Orçamento e cálculos do autor

No que se refere as receitas correntes destaca-se sobretudo a forte recuperação da mesma após a queda registada em 2008 após a reforma aduaneira que se levou a cabo neste período. Assim, esta recuperação deveu-se sobretudo ao melhoramento do nível da sua principal componente, a receita aduaneira, que terão ultrapassado os 42,9% o valor inscrito no OGE – Orçamento Geral do Estado (devido a retoma das importações e também devido a cobrança dos impostos em atraso e a algum ganho de eficiência decorrente da reforma aduaneira).

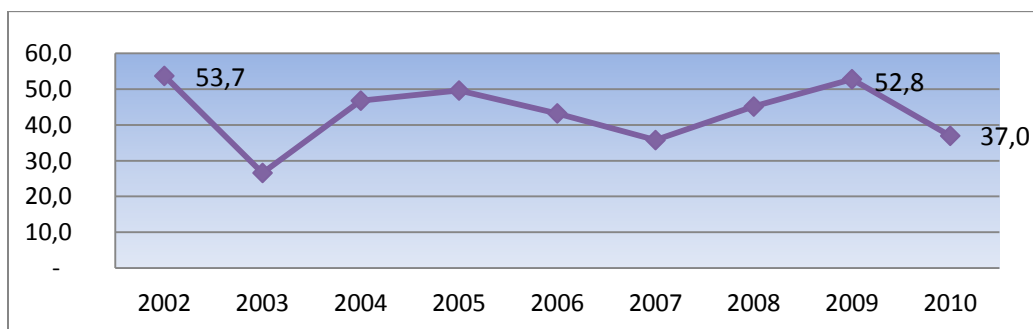
Gráfico n.º 11 - Receitas correntes (Em % PIB)



Fonte: TOFE – Direção do Orçamento e cálculo do autor

Relativamente aos donativos, a sua evolução tem sido irregular ao longo do período. Nos últimos anos, o financiamento externo, no seu conjunto, tem-se revelado bastante inferior ao orçamento (apenas 45% do mesmo) com a agravante de se ter concentrado na primeira metade de 2010, pressionando assim o financiamento interno junto do sistema bancário no resto do ano.

Gráfico n.º 12 - Donativos em Percentagem das Receitas Totais

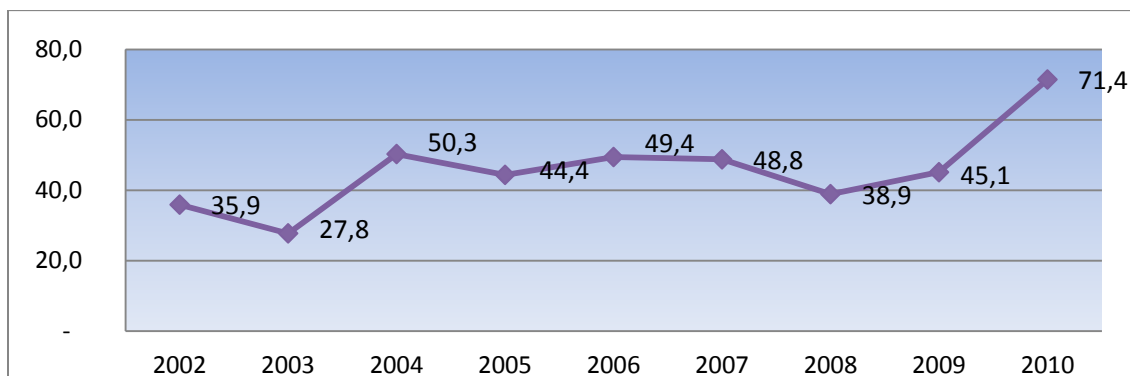


Fonte: TOFE – Direção do Orçamento e cálculos do autor

2.2- Despesas Públicas

No que se refere às despesas totais reportado ao PIB, a sua evolução ao longo dos últimos oito anos revela-nos alguns intervalos de crescimento e diminuição. Em termos médios, no período em análise o país tem apresentado valores de despesas totais na ordem dos 51,5% do PIB, sendo em 2002 e 2003 os anos em que o país apresentou valores de despesas totais em percentagens do PIB mais baixos.

Gráfico n.º 13 - Despesas Totais (Em % PIB)



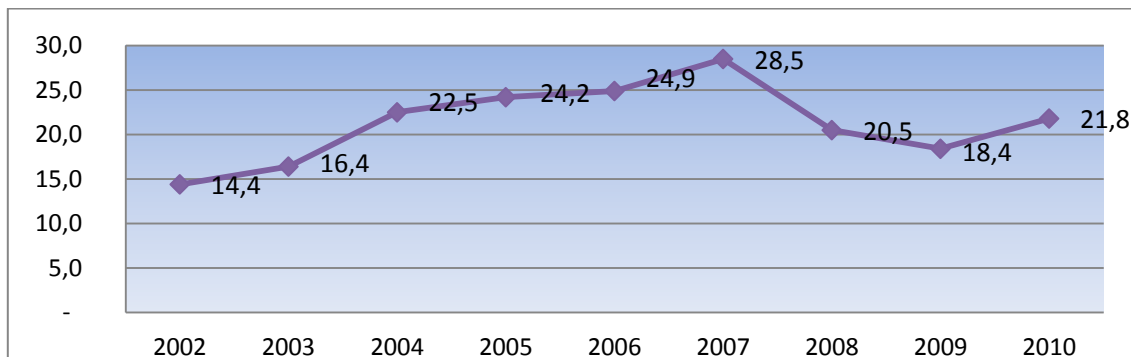
Fonte: TOFE – Direção do Orçamento e cálculos do autor

No que toca as despesas correntes excluindo juros em percentagens do PIB, esteve mais baixo entre os anos 2002 e 2003 e conheceu o seu ponto mais alto em 2007. Sofreu depois uma diminuição em 10,1 % até 2009.

O Governo tem tomado medidas de contenção de forma a manter o seu nível dentro das metas programadas no quadro dos Orçamentos anuais. Em 2010, representava uma cifra de 21,8%.

Analisando a composição destas despesas, na perspetiva da classificação económica, constata-se que as rubricas que mais contribuíram para a aceleração observada foram despesas com pessoal, deslocações e juros da dívida externa. No que se refere à primeira variável, o peso das despesas com pessoal no PIB rondava em 2002 os 5,7% do PIB, e foi crescendo de ano após ano tendo atingido em 2010 os 9,6%.

Gráfico n.º 14 - Despesa Corrente (Em % PIB)



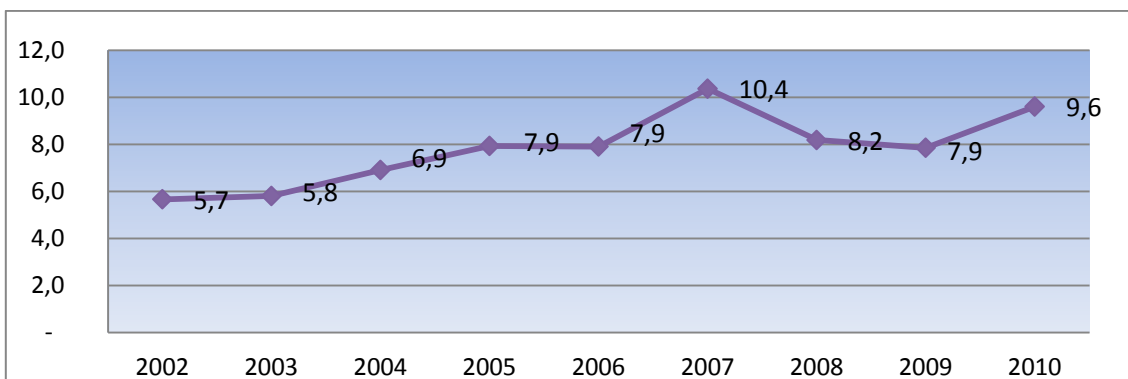
Fonte: TOFE – Direção do Orçamento e cálculos do autor

As despesas com pessoal sendo a principal rubrica das despesas correntes vêm evoluindo de forma muito consistente, enquanto a principal nota negativa vai do lado das despesas em serviços, nomeadamente energia e comunicações onde se continuam a verificar gastos acima do orçamento.

Tais efeitos também manifestaram-se sobretudo na queda acentuada do investimento direto estrangeiro e no atraso da ajuda externa, determinando assim um abrandamento da atividade económica, bem como, em particular, a redução das importações e, por conseguinte, uma quebra considerável na arrecadação de receitas aduaneiras.

O peso que essas últimas assumem no âmbito das contas públicas, à deterioração do saldo orçamental ainda que parcialmente mitigada por um importante esforço de contenção de despesa primária interna, a manutenção do rigor a este nível assim como na esfera monetária, conforme evidencia a expansão moderada da liquidez seria ainda determinante para o reforço das reservas cambiais e para o abrandamento sustentado da inflação.

Gráfico n.º 15 - Despesa Com pessoal (Em % PIB)



Fonte: Direção do Orçamento

2.3- Sistema Fiscal

Após a abordagem feita sobre os principais impostos que constituem o sistema fiscal de S. Tomé e Príncipe, importa proceder a uma análise genérica que nos permita não só assentar numa ideia clara quanto à representatividade dos vários impostos, como ainda levar a cabo uma apreciação crítica do próprio sistema.

2.3.1- Reforma do Sistema Fiscal – Breve reflexão

No que diz respeito a tributação do rendimento, foram aprovados através da reforma fiscal que se levou a cabo entre 2007 e 2009, em S. Tomé e Príncipe o Código do Imposto sobre Rendimento de Pessoas Singulares (CIRS) e de Pessoas Coletivas (CIRC) através das Leis n.º 16/2008 e 17/2008 e alterado pela Lei n.º 10/2009 de 8 de Outubro.

Esta reforma teve assumidamente como principais objetivos, a eficiência económica, a realização da justiça social e a simplificação no cumprimento dos deveres tributários, na linha das orientações e tendências das reformas fiscais operadas nas principais economias nas décadas de 80 e 90.

Um bom sistema fiscal deve apresentar como requisitos fundamentais a equidade, a eficiência, a flexibilidade, a transparência, o baixo custo de funcionamento e uma eficácia financeira.

O sistema fiscal deve ser justo, distribuindo a carga fiscal de uma forma equitativa entre os cidadãos. Assim, a equidade deve obedecer aos critérios da equidade horizontal e da equidade vertical. Segundo a equidade horizontal os cidadãos nas mesmas condições devem pagar o mesmo imposto. Por sua vez, a equidade vertical diz-nos que cidadãos com condições diferentes têm de pagar montantes diferentes de impostos.

Deve, igualmente, ser eficiente e não provocar distorções não devendo alterar as escolhas dos agentes económicos.

Mas, neste momento, a fiscalização está mais inserida numa lógica de garantia de receitas do que de alargamento da base de tributação ou combate às atividades informais. Na prática, são objeto de fiscalização apenas as empresas que cumprem as suas obrigações fiscais e que realizam pagamentos elevados de impostos. Esta abordagem agrava o sentimento de injustiça e de tratamento desigual entre os operadores do sector formal. Ela não estimula o civismo e o cumprimento das obrigações fiscais; em vez disso, ela incita determinados operadores a privilegiar as operações informais. Por conseguinte, é preciso redirecionar o foco da fiscalização de modo a cumprir o objetivo de alargamento da base de tributação.

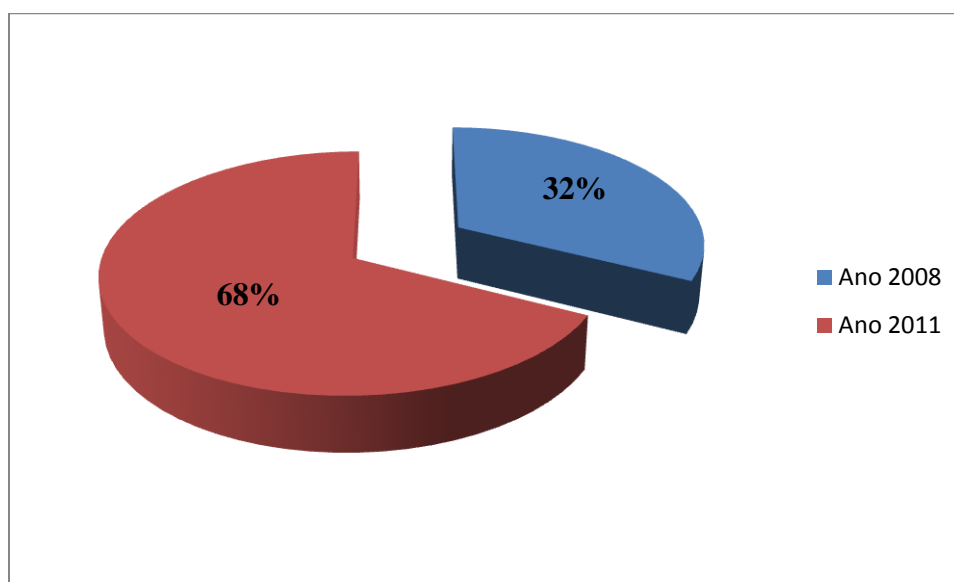
Importa, também, que o sistema fiscal seja simples. Para o contribuinte, é necessário haver simplicidade na forma de cumprimento das suas obrigações. A complexidade do sistema fiscal origina custos associados à manutenção e funcionamento a suportar quer pelos contribuintes, quer pelo Estado.

Foi assim que dada a complexidade da questão foram introduzidas no mesmo ano algumas modificações significativas nos impostos entrados em vigor nesse mesmo ano.

2.3.2 - Principais Implicações da Reforma Fiscal

A implementação da reforma teve como efeito imediato um acréscimo sensível das receitas fiscais. As receitas dos impostos sobre os rendimentos (IRS e IRC) aumentaram de 108 mil milhões de Dobras em 2008, (equivalente a cerca de 4.4 milhões de euros) para 225 mil milhões de Dobras em 2011, (equivalente a cerca de 9.2 milhões de euros). De referir, porém, que este bom desempenho também se deveu a outros fatores, como a taxa de crescimento económico e a inflação. As taxas de inflação dos anos de 2009, 2010 e 2011 foram, 16,1%, 12,9% e 11,9%, respetivamente.

Gráfico n.º 16- Receitas do IRS e IRC (2008-2011)



As novas leis referentes aos rendimentos das pessoas singulares e coletivas trouxeram novas necessidades à administração tributária. Ainda não estão reunidas todas as condições

para a implementação efetiva da reforma. Verifica-se que o número de funcionários não é suficiente, o espaço físico é apertado e não se dispõe de ferramentas tecnológicas. Apesar do aumento das receitas fiscais, os resultados da reforma em termos de melhoria do civismo fiscal e de controlo das obrigações fiscais dos contribuintes ainda são débeis.

2.3.3- Imposto sobre Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) – Breves Considerações

O IRS tem como objetivo principal tributar, de uma forma geral e progressiva, os rendimentos obtidos pelas pessoas singulares residentes no território são-tomense incluindo os obtidos no estrangeiro e por não-residentes que obtenham rendimentos sujeitos a tributação em S. Tomé.

Estão sujeitos a este imposto os rendimentos brutos das categorias identificadas de A a D¹², em função da respetiva fonte ou natureza, a cada uma delas correspondendo métodos próprios de determinação do rendimento a tributar. O rendimento líquido global dos contribuintes é calculado após a aplicação de deduções específicas às diferentes fontes, procurando refletir de forma direta ou indiretamente, quer os custos de obtenção do respetivo rendimento quer a proteção fiscal de determinadas categorias de contribuintes. As taxas de imposto são progressivas por escalões, variando as taxas marginais entre 0% e 25%, aplicando-se à cada taxa a parcela de rendimento em cada escalão.

Tabela n.º 1- Taxas do IRS por escalões

1Euro=24.500,0 STD

Rendimentos Coletáveis Anuais	Taxas	Parcela a abater
Até STD 11.700.000,00	0	0
De STD 11.700.001,00 até STD 50.000.000,00	10%	STD 881.250,00
De STD 50.000.001,00 até STD100.000.000,00	13%	STD 1.380.000,00
De STD 100.000.000,01 até STD 150.000.000,00	15%	STD 1.875.000,00
De STD 150.000.000,01 até STD 240.000.000,00	20%	STD 5.625.000,00
Superior a STD 240.000.000,00	25%	STD 9.000.000,00

Fonte: (Assembleia Nacional de S. Tomé e Príncipe, 2009)

¹² (Assembleia Nacional de S. Tomé e Príncipe, 2009) Lei n.º 17/2009- 2 do artigo 2º do CIRS – “Os rendimentos provêm das categorias seguintes: (A, B, C e D)

O imposto tem um carácter anual determinado com base em declaração de rendimentos apresentada pelo contribuinte no ano seguinte ao da sua obtenção. No entanto, ao longo do próprio ano da produção dos rendimentos sujeitos a imposto, estes vão sendo alvo de tributação na fonte, à taxa de retenção variável em função do seu tipo e montante. Os titulares de rendimento de trabalho independente de atividades de natureza empresarial são, igualmente, obrigados a efetuarem pagamentos por conta do futuro imposto.

2.3.4- Imposto sobre Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC) – Breves considerações

O Código do IRC tem como função tributar os rendimentos obtidos pelas pessoas coletivas que tenham sede ou Direção efetiva em território são-tomense, mesmo os obtidos fora deste território.

O Código do IRC determina que sociedades anónimas, sociedades por quotas e outras sociedades com fins lucrativos são consideradas entidades tributáveis. As sociedades residentes são obrigadas a pagar o IRC sobre a totalidade dos seus rendimentos donde quer que provenham.

Uma sociedade é considerada residente, se a sua sede ou local efetivo de gestão se situar em território nacional, se qualquer um dos seus agentes exercer atividades de negócio no país por 120 dias ou mais em cada ano, ou se houver uma representação permanente a partir da qual se pratica uma atividade comercial, agrícola ou industrial.

A base fiscal do Código do IRC consiste nos resultados líquidos obtidos num ano, acrescidos de certas alterações patrimoniais e deduzidos os prejuízos de anos anteriores permitidos pela lei e de incentivos fiscais. Os lucros são definidos em termos da demonstração de resultados e representam o ganho patrimonial ao longo do período contabilístico, ajustado de acordo com as regras do CIRC (Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas).

Na definição de lucros tributáveis, todos os custos associados com a atividade normal de uma sociedade são dedutíveis à base fiscal do Código do IRC, até certo limite. Os

principais custos permitidos são as amortizações para efeitos fiscais e os custos totais com o fator trabalho, os salários brutos mais as contribuições patronais para a segurança social.

Outras deduções incluem despesas de representação, despesas de deslocação em trabalho, certos donativos, despesas de investigação e desenvolvimento, e provisões para dívidas incobráveis.

O art. 81.º, do Código do IRC prevê uma taxa geral de 25% que será aplicada ao lucro tributável das empresas, em caso de declaração periódica apresentada dentro do prazo legal.

Portanto, o início do ano de 2010 foi marcado por alguma debilidade na arrecadação de receitas nomeadamente no campo dos impostos diretos¹³. Após algum tempo, a situação foi ultrapassada e a máquina fiscal foi ganhando uma maior funcionalidade e eficiência. Esta recuperação fez-se sentir mais particularmente no que diz respeito ao imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC), o qual havia registado nos primeiros meses do ano níveis extremamente baixos de receitas, fruto de problemas processuais.

2.4- Impostos Sobre a Despesa – Breves considerações

a) Imposto Sobre Valor Acrescentado

O IVA é um imposto devido quer por sujeitos singulares, quer por sujeitos coletivos que exerçam atividades de produção, comércio ou prestação de serviços ou Sociedades Anónimas e por Quotas, Cooperativas, empresas públicas ou privadas sejam adquirentes de determinados bens e serviços.

A inexistência do IVA no sistema fiscal são-tomense faz com que a dependência do imposto sobre as importações seja cada vez mais acentuada.

De acordo com este tipo de imposto, todos os bens e serviços colocados no mercado e vendidos, quer produzidos internamente quer importados, estariam sujeitos ao IVA, desde que adquiridos para utilização em determinado território. Por conseguinte, as exportações ficariam, de facto, isentas de IVA.

¹³ São as imposições periódicas lançadas pela administração pública sobre os rendimentos de capital e sobre outras fontes de rendimento, com inclusão dos que recaem sobre o rendimento da propriedade imóvel (rústica e urbana). Estes últimos são considerados impostos diretos sobre o rendimento, por incidirem sobre o rendimento efetivo ou imputado desse tipo de propriedade. (Sousa Franco, 1987).

Sendo um imposto sobre o valor acrescentado, significa que apenas é tributado o valor que é acrescentado aos fatores de produção adquiridos através de uma atividade empresarial¹⁴.

Através de um sistema em cadeia, os comerciantes cobram o IVA no valor do bem ou do serviço vendido, deduzindo o IVA já pago na aquisição dos fatores produtivos, e entregam a diferença à Administração Fiscal. No entanto, enquanto, para a administração Fiscal o comerciante é o responsável pela entrega do imposto, a incidência económica recai, geralmente, sobre os agentes económicos que adquirem os bens finais.

Isto acontece porque, não sendo estes bens e serviços revendidos nem incorporados num novo bem ou serviço que seja colocado no mercado, não permitem aos agentes económicos que os adquirem reaver o IVA pago.

Na prática, o IVA é um imposto *ad valorem* (Imposto em que o referido montante é função de uma dada percentagem sobre o preço) e representa a última sobretaxa, a sua base fiscal é o montante (incluindo outros impostos) que seria cobrado a um comprador, se não existisse o IVA.

A substituição do imposto sobre o consumo pelo IVA traria dupla vantagem para o sistema fiscal. Primeiro, porque eliminaria as distorções derivadas das características do imposto sobre o consumo para a economia e, segundo, porque no quadro das políticas de adesão à OMC (Organização Mundial do Comércio) e consequente harmonização das pautas aduaneiras, o IVA compensaria a diminuição dos impostos aduaneiros.

b) Imposto de Selo e outros pequenos impostos

De acordo com o princípio de um bom sistema fiscal, os custos associados à administração e cumprimento do sistema de impostos e regras fiscais devem ser tão baixos quanto o permitam os restantes objetivos de política fiscal.

A administração do imposto de selo leva à necessidade de manutenção e funcionamento de uma estrutura organizativa específica (incluindo funcionários responsáveis para a venda), bem como ao cumprimento por parte do contribuinte (indivíduos e empresas) de procedimentos burocráticos constantes. Ambas as realidades envolvem a utilização de

¹⁴ Em termos gerais, o IVA é um imposto que recai sobre a aquisição de bens finais.

recursos (dinheiro, tempo, deslocações) cujo montante não é compensado numa perspetiva de custo eficaz.

Nesse sentido, seria recomendável que a medida do possível paulatinamente se possa vir a eliminar a venda de selos, na medida em que custos envolvendo a sua produção e venda, associados a outros custos inerentes à sua compra, não garantem o princípio de eficiência.

Do mesmo modo, torna-se recomendável eliminar os pequenos impostos, na medida em que os custos com a sua administração não encontram compensação nas receitas deles provenientes e, por outro lado, causam inconveniências ao contribuinte.

A eliminação desses impostos pode ajudar a simplificar o sistema fiscal, libertar recursos humanos e administrativos no sentido de maior produtividade e reduzir a evasão fiscal.

Globalmente pode-se considerar as finanças públicas de S. Tomé e Príncipe no ano 2010 como favorável, tendo contribuído positivamente, para a manutenção do atual regime cambial, bem como, num sentido mais geral, para a estabilidade macroeconómica do país.

Tabela n.º 2 - Evolução da Receita Tributária

RECEITAS TRIBUTÁRIAS	Em Mil Milhões de Dobras			
	2007	2008	2009	2010
Receitas tributárias	320,0	411,0	472,0	647,0
Impostos diretos	93,0	113,0	150,0	181,0
Impostos indiretos	194,0	262,0	247,0	374,0
<i>dos quais:</i> Receitas aduaneiras	157,0	215,0	168,0	312,0
Outras receitas tributárias	33,0	36,0	75,0	91,0

Fonte: Banco Central de S. Tomé e Príncipe e cálculos do Banco de Portugal

2.5- Deficiências do Sistema Fiscal

Taxas¹⁵

Na análise das receitas importa fazer uma reflexão sobre as importâncias que as taxas (prestação tributária que pressupõe, ou dá origem, a uma contraprestação específica, constituída por uma relação concreta) deveriam ter no nosso sistema fiscal.

¹⁵ A mesma análise se aplica a licenças, preços multas e penalidades.

Seria de todo conveniente uma revisão das legislações em matéria de cobrança de taxas, como reação à perda sucessiva de receita fiscal proveniente dessa categoria de imposto.

Ao longo dos anos quer seja consciente ou inconscientemente, o Estado tem deparado com a diminuição sucessiva das receitas provenientes de taxas, e vem, como contrapartida, sobrecarregando as que resultam da aplicação de impostos.

As taxas são formas mais justas de tributação. Se o sujeito pretende uma prestação pública então terá que sustentar um encargo financeiro e existe uma aparente justiça, já que quem beneficia de uma prestação sustenta o seu encargo. É esse o fundamento do postulado do utilizador/pagador.

As taxas permitem um alargamento da base tributária numa medida superior à que poderia resultar de uma alteração do sistema de impostos, havendo, ainda hoje, um largo espectro de realidades não tributadas, insuficientemente tributadas, ou ineficientemente tributadas.

Uma boa parte da legislação sobre as taxas encontra-se desatualizada e desfasada da realidade atual, o que induz à fixação arbitrária de taxas por parte de alguns sectores.

Existe uma total anarquia no nosso ordenamento jurídico e que tem necessariamente que ser resolvida, não só por via legislativa, mas também através de mecanismos mais pragmáticos de atualização das taxas.

i) Imposto sobre Pessoas Singulares – Pontos fracos

O ponto fraco do atual IRS decorre do conceito que a isenção tem, para o orçamento do Estado, o mesmo custo que teria a concessão de um subsídio ou subvenção direta, envolve todavia menos transparência. Entretanto, ao contrário do subsídio, que, para se manter em vigor, deve ser objeto de aprovação expressa, orçamento após orçamento, as isenções por um efeito de ocultação financeira tendem a perpetuar-se.

A abordagem desse conceito é uma forma de criticar a concessão indiscriminada de isenções fiscais, das quais resulta uma forte erosão da base tributária e uma sobrecarga para os contribuintes não isentos.

Partiu-se de uma taxa proporcional para uma taxa progressiva. No entanto, a amplitude, ou seja, a diferença entre a menor e a maior taxa é de 25%, o que significa um agravamento de taxa para alguns contribuintes na ordem dos 12% (quase o dobro daquilo que pagava com a

lei anterior). Por outro lado, uma boa parte dos contribuintes (os que têm rendimento anual inferior a STD 11.700.000,0) viram as suas taxas reduzidas em 13 pontos percentuais, isto é, passando de 13% para 0%, o que na prática constitui despesa fiscal para o Estado.

Assim sendo, o objetivo que norteou a reforma (alargamento da base tributária), parece não coincidir o enunciado da lei porque na prática houve uma diminuição da base tributária por exclusão da esfera de tributação de uma boa parte de contribuintes.

ii) Imposto sobre Rendimento de Pessoas Coletivas – Pontos fracos

Neste imposto, houve uma redução em 20 pontos percentuais da contribuição das empresas, com o intuito do fortalecimento do tecido empresarial que conduzirá no futuro ao alargamento da base tributária.

Por outro lado, a reforma fiscal no âmbito da tributação de pessoa coletiva, em curso, só poderá ter melhor viabilidade se a redução da taxa do IRC for acompanhada de medidas eficazes de combate à fraude e evasão fiscal que, como se sabe, conduzem à violação do princípio da igualdade tributária, da universalidade e da legalidade do imposto.

Apesar do IRC prever categorias de empresas sem contabilidade organizada, o elevado grau de informalidade da economia e das empresas fará com que a base fiscal continue a ser estreita. Haverá sempre dificuldade de transferir para a esfera de tributação as empresas do sector informal¹⁶.

Portanto, a diminuição do imposto sobre pessoas coletivas deveria ser gradual e em função de melhorias no sistema de cobrança e diminuição das perdas derivadas da componente informal da economia. Por outro lado, o ajustamento fiscal é aceitável pelo empresário, quando se trata de diminuição, no entanto, se for necessário, um aumento será muito difícil e passível de contestação.

2.5.1- Outras lacunas do Sistema Fiscal

Ainda no âmbito das receitas, merece especial destaque a questão de cobrança de receitas por parte das instituições com autonomia administrativa e financeira. Algumas instituições, cujo orçamento é financiado pelo orçamento geral do Estado, cobram valores avultados de receitas que não são enviadas para o cofre do Estado, ou se enviarem os valores

¹⁶ Significa que um grande número de contribuintes se situa a margem do quadro jurídico-institucional.

correspondem a uma percentagem muito baixa. A maior fatia dessas receitas é distribuída sob forma de emolumentos para funcionários dessas instituições. Em algumas dessas instituições não são feitas auditorias periódicas, não publicam as contas.

A questão que se coloca é a de legitimidade, na medida em que se em algumas instituições as receitas cobradas revertem a favor do Estado, seria também legítimo que em outras revertessem de igual modo a favor do Estado. Essa dualidade de critério não favorece o respeito pelo princípio de universalidade e de igualdade e está estritamente ligada à questão de motivação dos funcionários públicos.

O Estado deve atender a princípios no tocante à gestão da atividade orçamental e essas regras devem tender para uma aproximação quanto possível da uniformização. Demasiada indisciplina nos vencimentos, nos emolumentos e nas regalias atribuídos geram, naturalmente, problemas delicados. A forma como se tem estabelecido emolumentos e regalias para alguns sectores contraria frontalmente o princípio de igualdade constitucionalmente estabelecido e provoca insatisfação nos demais, que também podem estar a desempenhar as suas funções em termos adequados.

2.5.2- Síntese da análise do Sistema Fiscal

Em síntese, da breve análise do sistema fiscal depreende-se a necessidade de continuar a promover a melhoria gradual do sistema fiscal, que tendo em conta o objetivo geral de tratamento mais neutral (igualitário) e, simultaneamente, mais equitativo das atividades e tipos de rendimento e riqueza, passará por:

- Alargamento da base tributária e redução/ajustamento das taxas de tributação;
- Introdução de maior eficácia e seletividade de medidas de incentivo e proteção fiscal;
- Efetivação do combate a evasão fiscal e a fraude
- Atualização da lei sobre a venda de selo;
- Eliminação de pequenos impostos;
- Substituição do imposto de consumo pelo IVA.

As expressões evasão fiscal e fraude fiscal são muitas vezes, na linguagem corrente tratadas como sinónimos, caracterizando uma atuação dos contribuintes no sentido de um menor

pagamento de impostos que aquele que em condições normais seria devido Pinto, A. (2007).

CAPÍTULO III- REFORMA DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS (GFP)

A crise do Estado, basicamente, teve a sua origem na esfera fiscal, o que levou inúmeras empresas estatais e instituições públicas a uma situação de falência e ineficiência das suas estruturas, pois a impossibilidade do Estado em gerar recursos para novos investimentos e de assegurar a qualidade e o baixo custo dos serviços trouxe precariedade e estagnação.

Estas empresas públicas tornaram-se uma enorme carga para a máquina administrativa e acarretaram a insatisfação da população, devido à falta de qualidade dos serviços públicos. A partir disso, foram-se idealizando reformas ao Aparelho do Estado, entendida no sentido de quanto menor, melhor Estado seria, o que garantiria a dinâmica do mercado e a qualidade de vida dos utentes dos serviços públicos.

Esta crise do Estado era vista e compreendida sob várias óticas:

1. Uma crise fiscal, onde o Estado cliente passa a ser devedor e perde continuamente seu crédito e a poupança pública, que se torna negativa; conseqüentemente, a falta de dinheiro para investir em serviços. Salienta-se que na segunda metade da década de 90, o Estado São-tomense concedia isenções na ordem de 75% a muitas empresas, os projetos não pagavam contribuições fiscais nem os profissionais liberais;
2. A falência do modelo intervencionista do Estado, deixa de atender os interesses sociais, visto não ser o Estado o melhor Gestor;
3. Ineficácia do sistema da Administração do Estado. Este último ponto, baseado no excessivo peso da burocracia, na criação de Direções “fantasmas” e em muitos funcionários excedentários quase sem funções ou com funções de pouco conteúdo ou de conteúdos mal definidos.

Em 2006, o país deu início a implementação de um programa de reforma que teve como foco o reforço das capacidades dos recursos humanos e a institucionalização da lei do SAFE (Sistema da Administração Financeira do Estado). Atrasos na sua implementação e a aprovação de uma nova nomenclatura orçamental levaram ao desenvolvimento de uma solução informática transitória visando a criação de um processo de gestão financeira integrada (o sistema Safinho).

Desde então, significativos progressos foram alcançados em cada uma destas áreas, os quais têm tido um impacto na qualidade da gestão financeira, mas contudo os melhores do investimento feito só serão colhidos no futuro.

Em 2009, foi também introduzida uma reforma tributária, para simplificar e racionalizar o sistema, mas os seus primeiros efeitos só começaram a se sentir em 2010. Durante a última década mais de metade das receitas públicas consistiu em impostos sobre as vendas - direitos aduaneiros e impostos indiretos. Mas a sua contribuição foi reduzida para metade em 2009 com a eliminação dos impostos sobre exportações. A componente de impostos diretos também diminuiu, mas representa ainda um quarto das receitas públicas.

Não houve nenhum alívio adicional da dívida em 2010, nem se prevê nenhum para 2011, o que poderá manter o nível dos donativos em torno dos 20% do PIB.

O imposto sobre os rendimentos de pessoas singulares (IRS), que remonta a 1993, foi simplificado sobre a forma de um imposto progressivo, de 0% a 25%, com dedução das despesas de saúde e educação. A taxa de imposto sobre as empresas (IRC) sofreu uma redução de 45% para 25%.

Em 2007, foi alterado o Código Geral Tributário aprovado pelo Decreto - Lei n.º 10/93 introduzindo, dentre outros, alguns reajustes às taxas de juros de mora, para mais, tendo em conta a sua insignificância. Determina também por lei a obrigatoriedade, a incidência dos benefícios fiscais e a taxa de cada imposto, bem como as formas processuais de combater a ilegalidade dos atos tributários.

O imposto sobre a propriedade urbana (imposto de sisa) é baseado numa taxa de 15% do valor declarado de todas as propriedades urbanas, ajustado de acordo com a idade da habitação e variável em função da localização do imóvel.

Foi também aprovado um novo Código de Investimentos que cria também três regimes de incentivos ao investimento concedendo e atribuindo incentivos de natureza fiscal e financeira aos projetos de acordo com o montante investido.

Segundo o novo código, o Estado garante aos investidores o direito à propriedade privada e o pagamento e uma compensação *imediate, adequada e efetiva* em caso de expropriação. O Estado concede também aos investidores estrangeiros outras garantias como: i) tratamento igual em todas as fases do processo de investimento, independentemente da nacionalidade do investidor. ii) o direito de transferir o capital total do investidor e rendimentos resultantes, à exceção das reservas legais e estatutárias bem como dos impostos devidos. iii) o direito de enviar para o seu país os lucros da liquidação do seu investimento.

Neste programa sobre a reforma fiscal também se debruçou sobre as dívidas fiscais. As autoridades ofereceram facilidades provisórias aos contribuintes “devedores” a fim de os permitir a regularizar a sua situação fiscal, permitindo a regularização das suas dívidas em prestações e, em alguns casos, concedendo uma amnistia parcial de impostos em dívida, de juros ou de multas.

A administração fiscal e as alfândegas estão ambas sob tutela do Ministério de Plano e das Finanças mas, dada a modesta dimensão da economia são-tomense, não está prevista a criação de uma Direção Geral de Impostos (DGI) autónoma. A administração fiscal tem uma função consultiva em matéria de conceção de política fiscal. A reforma da administração fiscal foi incitada pelo FMI e financiada por Portugal e pelo Millennium Challenge Corporation (MCC). No entanto, os progressos têm sido lentos por falta de vontade política.

O Código Tributário e de Procedimento Tributário prevê a criação de um Tribunal Fiscal, com o objetivo de reforçar a cobrança de impostos, recuperar impostos em dívida e dar aos contribuintes a possibilidade de recurso. Mas este tribunal está ainda por construir. A irregularidade e imprevisibilidade das dotações orçamentais à administração fiscal dificultam a cobrança das receitas fiscais, e provocaram uma crescente escassez de recursos (humanos e infraestruturas).

Aumentar as receitas públicas enfrenta três desafios: a omnipresença da economia informal, o carácter obsoleto das infraestruturas (nomeadamente, o fornecimento não fiável de

eletricidade) e a evasão fiscal. Apenas 40% das empresas estão sujeitas a impostos. O MCC ajudou as autoridades a realizar uma campanha de reinscrição com base nas novas leis fiscais de 2009. Uma vasta campanha de informação foi lançada, no mesmo ano, com vista a incentivar os agentes económicos a aderir ao sector formal.

Se considerarmos apenas o sector formal, a taxa de evasão fiscal em S. Tomé e Príncipe pode estimar-se entre 10% e 15%. As reformas levadas a cabo têm, pouco a pouco, melhorado o cumprimento das obrigações fiscais.

Além do que, pequenas alterações e modificações ao atual programa de reformas poderão gerar um maior impacto dentro dos próximos anos.

Foram efetuadas algumas reformas nos seguintes sectores do Ministério do Plano e Finanças como se seguem:

a) Direção dos Impostos

As metas fiscais constituem um tipo de medida na qual o governo delinea objetivos a serem atingidos em um determinado período de tempo, intencionando controlar os prováveis desequilíbrios nas contas públicas, quer sejam externas ou internas. Para alcançar tais fins, o Estado pode realizar um maior aperto na tributação, tendo em vista uma maior receita, e/ou ajustar as suas despesas.

Do lado fiscal, em 2010, devido a já conhecida fragilidade estrutural da economia são-tomense na arrecadação de receitas, o nível do cumprimento das metas fiscais ficou muito aquém do estabelecido no programa de cooperação em África, tomando como exemplo o rácio deficit público que em finais de 2010 se situou em 11.9% quando a meta é de 3%.

Nos dois últimos anos, foram vividos períodos de intensa atividade em que reconhecimento da necessidade de criar uma adequada base de receitas para o Estado, que assegure a cobertura das despesas essenciais de funcionamento do mesmo e que seja simultaneamente eficiente, justa e equitativa, determinou a implementação de importantes reformas na estrutura tributária do país, tendentes a assegurar os objetivos estabelecidos para as receitas públicas nos Orçamentos do Estado, o que exigiu a consolidação da estrutura organizativa e funcional da Direção de Impostos. De entre as numerosas atividades desenvolvidas merecem destaque:

- A implementação dos novos regimes de IRS e IRC, envolvendo o desenvolvimento de campanhas de informação junto do público, recorrendo nomeadamente aos órgãos de comunicação social.
- A criação do Cartão do Contribuinte, elemento mais visível do novo relacionamento entre as autoridades fiscais e os contribuintes.
- O desenvolvimento de parcerias de cooperação e assistência Técnica, nomeadamente com Portugal (no âmbito do PICATFin), com a União Europeia e com os Estados Unidos através da (Millenium Challenge Corporation), proporcionadoras de oportunidades de formação e de assistência técnica qualificada.

b) Direção de Tesouro

A Direção do Tesouro também desenvolveu diversas atividades como se segue:

- Reestruturação desta Direção e consequente aprovação do seu Estatuto Orgânico, de que um dos fatores essenciais foi a separação e autonomização da função de gestão do Património do Estado, com a criação de uma nova Direção do Património;
- A bancarização do processo de pagamento de salários aos elementos da Administração Pública, bem como aos fornecedores. Este processo foi possível graças à implementação do programa informático Safinho, desenvolvido para ser utilizado até que a plataforma mais abrangente SAFEe esteja devidamente operacional;
- A implementação do procedimento de programação mensal dos fluxos de caixa;
- O desenvolvimento de oportunidades de formação do pessoal técnico desta Direção;
- Elaboração e implementação das normas que permitiram o início, ainda que incipiente da Implementação da Conta Única do Tesouro;
- De igual modo, foram concebidas normas que permitiram, em parceria com um banco comercial, iniciar a concessão de créditos aos taxistas bem como aos demais do sector comercial utilizando fundos dos doadores (incluindo o donativo Japonês).

c) Direção do Património

Esta Direção foi criada no final de 2009 e visa dar uma resposta mais efetiva às lacunas sentidas no domínio do registo, cadastro, gestão e alienação dos bens públicos. No breve período do seu funcionamento cumpre destacar:

- Implementação, após a devida discussão pública de novos diplomas legais fundamentais para atividade desta Direção, nomeadamente relativos ao inventário geral dos bens públicos, à gestão e alienação de bens públicos e o estatuto Orgânico desta nova Direção. Assim, pela primeira vez no país, esteve em curso o processo de inventariação e registo dos bens do estado. De igual modo, se empreendeu nova dinâmica e transparência na gestão dos bens do Estado, com a nomeação dos Exatores;
- Criação de uma equipa nacional para inventariação dos bens imóveis do Estado, no âmbito desta Direção, mas envolvendo técnicos de outras seis entidades públicas, pertencentes a outros Ministérios, nomeadamente da Justiça e das Obras Públicas;
- Acompanhamento do processo da transferência de bens afetos a projetos para a posse do Estado;
- Desenvolvimento do processo de regularização das situações de utilização por sujeitos e entidades privadas para fins residenciais e outros de imóveis urbanos do Estado e determinação dos respetivos rendimentos;
- Início de idêntico processo relativamente a prédios rústicos;
- Análise das condições de celebração de contratos de seguro automóvel relativamente ao parque de veículos do Estado e implementação dessa prática;
- Criação das normas de cadastro e levantamento dos bens do Estado;
- Criação da norma sobre a gestão de bens patrimoniais;
- Elaboração e instalação do software para levantamento das fichas individuais dos bens móveis e imóveis do Estado.

d) Direção do Orçamento

A Direção do Orçamento também foi alvo de um processo de modernização dos seus procedimentos, nomeadamente visando facilitar a consolidação dos novos processos

orçamentais decorrentes da implementação do novo Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE).

Apesar desse novo sistema possuir características de transversalidade que afetam outras unidades orgânicas do Ministério (o Tesouro e a Contabilidade Pública), a Direção do Orçamento está diretamente envolvida neste processo. Por outro lado, esta Direção teve também de acompanhar os desenvolvimentos decorrentes do processo de Reforma das Finanças Públicas.

Como ações mais salientes desenvolvidas por esta Direção neste período será de destacar:

- Elaboração de forma participativa e atempada do OGE de 2009 e 2010, o que antes só tinha acontecido uma vez na história da democracia são-tomense;
- Organização do processo de harmonização das diferentes estruturas salariais existentes ao nível da Administração Pública;
- Envolvimento no processo conducente à bancarização dos salários dos funcionários da administração central do estado, bem como ao pagamento por via bancária dos fornecedores de bens e serviços ao Estado;
- Organização do processo de descentralização das atividades de execução orçamental nomeadamente, das iniciativas piloto levadas a cabo em cinco sectores da Administração Pública;
- Elaboração de estudos e análises conducentes à definição de uma nova estrutura tarifária dos serviços de fornecimento de água e energia elétrica pela empresa pública EMAE (Empresa de Água e Energia);

e) Direção do Planeamento

Tendo em conta as características da economia de S. Tomé e Príncipe, o seu grau de desenvolvimento e a necessidade de articular devidamente com os parceiros de desenvolvimento as formas de intervenção dos mesmos, esta Direção tem um papel de evidente importância, nomeadamente no importante domínio da identificação e atribuição de graus de prioridade às vastas necessidades de investimento público, bem como a identificação das suas potenciais fontes de financiamento.

De entre as reformas levadas a cabo pela Direção de Planeamento durante este período merecem referência:

- O início do processo conducente à elaboração de um Plano Estratégico de Desenvolvimento Nacional, em articulação com a definição de um documento consagrando a Visão/Orientação Estratégica de Longo Prazo;
- A elaboração de um Cenário Fiscal e de um Quadro de Despesas de Médio Prazo;
- A elaboração de um novo Estatuto Orgânico para esta Direção.

f) Direção de Tecnologia de Informação (DITEI)

A DITEI é uma Direção recentemente constituída em 2009 e que visa dar resposta atempada e eficaz às muitas necessidades de natureza tecnológica decorrentes das múltiplas facetas da atividade de Administração Financeira do Estado. Nessa medida a sua criação é uma exigência lógica da aplicação do SAFE e, mais particularmente, do desenvolvimento, implementação e suporte da sua plataforma informática, o SAFEe.

Esta solução informática, desenvolvida especificamente para a realidade são-tomense, comporta duas vertentes: uma de Contabilidade e outra de Recursos Humanos. A complexidade da primeira destas vertentes (envolvendo funções de diferentes unidades orgânicas, como o Tesouro, o Orçamento e a Contabilidade Pública) determina que o desenvolvimento da aplicação e a sua entrada em funções não seja tão célere como se desejaria, no entanto bons progressos têm vindo a ser realizados.

g) Direção de Contabilidade Pública / SAFE

O SAFE (Sistema da Administração Financeira do Estado) foi implementado em 2009 tendo em conta a necessidade da unificação das contas do Estado de modo a aperfeiçoar o controlo das receitas e despesas públicas. É o sistema informatizado responsável por processar e controlar a execução orçamental, financeira, patrimonial e contabilística através das terminais instaladas no país.

A administração tributária para arrecadar mais imposto e melhorar o controlo da receita decidiu modernizar os seus serviços, através de um sistema informático, o chamado Sistema da Administração Financeira do Estado (SAFE), pois esta é uma das formas mais rápida no campo da eficiência operacional em matéria de informação, comunicação,

divulgação das medidas tomadas por qualquer empresa, sendo neste caso a Direção de Impostos em relação aos contribuintes.

O Ministério do Plano e Finanças desencadeou esforços no sentido de que fosse efetivamente implementado o SAFE sendo que o sucesso desse objetivo implicou mudanças muito substanciais, que se exprimiam quer em termos de criação de novas Direções, capacitação e recrutamento de pessoal mais qualificados e equipamentos técnicos nomeadamente no domínio das novas tecnologias capazes de dar resposta às novas solicitações.

A completa implementação do SAFE passou pelo estabelecimento de uma plataforma informática (o SAFEe), um complexo e ambicioso projeto que vem sendo desenvolvido já há algum tempo, especificamente elaborado tendo em conta as características da Administração de S. Tomé e Príncipe e que presentemente se encontra na sua fase final, estando mesmo já concluído e implementado o módulo de recursos humanos.

A capacitação contínua é um mecanismo indispensável para atingir os objetivos de dispor de recursos humanos mais qualificados e atuar de forma mais eficiente.

Num mundo globalizado, não há melhor maneira de se organizar deixando de lado o uso das novas tecnologias. Foi neste âmbito que o Ministério do Plano e Finanças esteve empenhado em apostar para o caminho da modernização da organização, utilizando a tecnologia como ferramenta. Apoiar de forma eficiente as emissões dos recibos e de verificação é a meta do nosso plano de tecnologia.

Embora, como se referiu anteriormente, o SAFE tenha características estruturais que condicionam a atividade de todas as unidades do Ministério do Plano e Finanças, no caso desta Direção pode-se dizer que tem a sua génese diretamente ligada à implementação do SAFE.

Esta Direção é com efeito a unidade de estrutura mais jovem do Ministério, tendo sido criada para dar resposta a uma efetiva necessidade da Administração Financeira do Estado, que até ao presente se encontrava descurada e que agora, com a implementação geral do SAFE e com a adoção da solução informática SAFEe, bem como com a criação desta Direção se procura agora solucionar. Essa lacuna prendia-se essencialmente com a

incapacidade de elaboração efetiva de uma Conta Geral do Estado, que doravante se visa colmatar. Assim foi elaborada a conta geral do Estado de 2009.

No âmbito da implementação da lei que consagrou o Sistema de Administração Financeira do Estado, foram desenvolvidas as seguintes ações:

- Aprovação dos novos Estatutos Orgânicos para as Direções do Tesouro, do Orçamento, do Património e das Direções Administrativa e Financeira tendo os da Contabilidade Pública e os de Tecnologia de Informação já sido aprovadas pelo anterior governo;
- Elaboração de um sistema de indicadores que permitam acompanhar a situação económica e financeira das empresas do Estado.

h) Direção das Alfândegas

As principais reformas fiscais introduzidas neste sector visavam simplificar a política comercial e aliviar as formalidades administrativas para os procedimentos de importação e exportação. Essas reformas, iniciadas em 2001, levaram a uma completa eliminação, em 2009, das barreiras não-tarifárias e dos impostos sobre as exportações.

Foram também introduzidas outras reformas dando prosseguimento a sua tarefa fundamental para o processo de financiamento das atividades do Estado e para o adequado funcionamento do comércio externo. O sistema aduaneiro foi reduzido para apenas quatro taxas de base, o que levou à redução da taxa média para 11.7%.

No ano de 2010 verificou-se uma quebra nas receitas aduaneiras que se deveu essencialmente à queda verificada nas importações (nomeadamente devido à conclusão no ano anterior de alguns projetos de investimento que possuíam uma elevada componente importada).

Nos últimos dois anos, 2009 e 2010, a Direção das Alfândegas atravessou um período de significativa modernização, tendo implementado em Fevereiro de 2011 o projeto ASYCUDA/SIDONIA World. Esta modernização envolve um esforço significativo em termos de renovação de infraestruturas, comunicações, equipamentos e enquadramento legal da atividade aduaneira. A inovação visa também melhorar a prestação de serviços e permitir um aumento de receitas na base de um procedimento transparente e eficaz.

Paralelamente foram introduzidos e/ou reformulados importantes documentos legais, estruturantes da atividade alfandegária, tais como o Código Aduaneiro, o Regime Geral das Infrações Aduaneiras e o Código de Conduta dos Funcionários da Alfândega.

Para o desenvolvimento deste esforço de modernização do seu funcionamento e do respetivo enquadramento legal, a Direção das Alfândegas tem podido contar com o apoio dos seus parceiros de desenvolvimento, nomeadamente de Portugal (através do PICATFin) e dos Estados Unidos da América (através da Millennium Challenge Corporation), que têm proporcionado oportunidades de formação, assistência técnica e equipamentos.

i) Direção Administrativa e Financeira (DAF)

A atividade da DAF (Direção Administrativa e Financeira) do Ministério do Plano e Finanças incide essencialmente no domínio da gestão dos Recursos Humanos, da Gestão Orçamental e, em geral, das atividades relacionadas com a administração de recursos (humanos, técnicos e financeiros).

Foi levado a cabo o processo de descentralização das tarefas de execução orçamental o que exigiu uma progressiva intervenção deste sector, um desafio, que esta unidade vem procurando responder com êxito, nomeadamente proporcionando formação neste domínio aos seus técnicos.

j) Inspeção-Geral das Finanças (IGF)

As funções da Inspeção Geral de Finanças são fundamentais para assegurar que a atividade dos diferentes organismos do Estado, nomeadamente na sua componente financeira, seja desempenhada dentro do quadro da mais completa legalidade, eficácia e transparência.

A atividade da IGF tem de alguma forma vindo a ser condicionada pela escassez e a falta de quadros qualificados. Tem-se procurado suprir esta lacuna através de um intenso programa de formação, que inclui a realização de estágios práticos junto de instituições similares de outros países.

A IGF mantém uma intensa atividade de cooperação, nomeadamente com a IGF de Portugal, no quadro do programa PICATFin, que vem possibilitando de forma significativa o *upgrade* de conhecimentos e o desenvolvimento das capacidades dos seus técnicos.

k) Instituto Nacional de Estatística (INE)

A atividade do INE ao longo dos anos 2009 e 2010 teve como eixo estruturante a implementação da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento das Estatísticas (ENDE).

De entre as ações levadas a cabo durante este período destaca-se:

- Início da reforma do Sistema Estatístico Nacional;
- Realização de dois Inquéritos de grande envergadura e preparação do IV Recenseamento Geral da População e Habitação;
- Publicação regular do Índice de Preços no Consumidor;
- Publicação regular de Estatísticas do Comércio Externo;
- Publicação regular de Estatística Vitais;
- Publicação regular de Estatísticas de Conjuntura.
- O INE encontra-se envolvido em diferentes projetos de significativa relevância: o Inquérito Demográfico e Sanitário, o Inquérito aos Orçamentos Familiares, e o Recenseamento Geral da População, projeto de muita complexidade, que tiveram o seu início em 2010 estando previsto o seu término em 2012.
- A elaboração das contas públicas (estimativas das principais variáveis macroeconómicas) encontra-se em processo de reestruturação, quer no que diz respeito a afetação de recursos humanos, quer de metodologias, quer ainda de Software. Neste domínio o INE tem recebido o apoio do *Afrisat* e do Banco Africano de Desenvolvimento.

l) Unidades de Informação Financeira

Esta entidade foi recentemente criada em 2009 com o intuito de assegurar as condições de efetiva participação de S. Tomé e Príncipe nos esforços da comunidade internacional contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

Devido a alguns atrasos na aprovação de legislação nacional nesta área, S. Tomé e Príncipe encontrou algumas dificuldades no reconhecimento externo da sua intervenção empenhada e preventiva no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

A legislação tem como objetivo prevenir e combater o branqueamento de capitais, prevenir a criminalidade económica e a criminalidade organizada. A decisão vai ajudar S. Tomé e

Príncipe a sair da lista de países vulneráveis a esse tipo de crimes, incluindo o financiamento do terrorismo. Existe também uma tomada de consciência generalizada de que o combate ao branqueamento de capitais constitui «um dos meios mais eficazes para lutar contra essas formas de atividades criminosas, que representam uma especial ameaça para as sociedades atuais».

Prevê mecanismos para «coordenar as entidades de supervisão, fiscalização e controlo com intervenção na prevenção e combate ao branqueamento e criminalidade económica»; «acompanhar a situação nacional e colaborar na elaboração do relatório anual do Governo à Assembleia Nacional em matéria de combate à droga»; «elaborar propostas de normativos relativos à intervenção das diversas entidades», «incentivar a elaboração de proposta de lei e regulamentos contra o financiamento de terrorismo» assim como «apoiar na formação de pessoal qualificado, estudar a realidade africana e internacional e desenvolver neste âmbito a cooperação respetiva, para uma melhor aplicação e materialização do referido diploma».

Dando este passo tão importante S. Tomé e Príncipe subscreve as medidas previstas no Programa Mundial de luta contra o Branqueamento de Capitais das Nações Unidas que preconizam a criação de estruturas para o estudo, informação, aconselhamento e assistência técnica sobre o problema, o alargamento e o reforço da aplicação de medidas para preveni-lo, aproveitando designadamente as experiências do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI).

CAPÍTULO IV - EVASÃO E FRAUDE FISCAL

Os primeiros modelos microeconómicos que abordaram questões sobre a evasão fiscal adotaram a abordagem do modelo sobre escolhas criminosas de Becker, G. (1968).

Allingham, G. e Sandmo, A. (1972) foram os pioneiros no estudo sobre a evasão fiscal. O modelo proposto pelos mesmos descreve a fuga ao imposto sobre o rendimento como um processo de tomada de decisão de portfólio, utilizando a teoria da utilidade esperada desenvolvida por Von Neumann e Morgenstern. Supõem que um contribuinte racional considera o rendimento omitido como um ativo de risco, que depende da possibilidade de deteção da omissão e de sua conseqüente punição e, a partir de então, maximiza uma função de utilidade esperada.¹⁷

Portanto, é um modelo básico que oferece aos contribuintes uma boa ideia sobre a decisão de omissão ou não baseando de uma estrutura bastante simplista: os impostos e as penalizações são proporcionais, a probabilidade de auditoria é constante e somente há uma forma de omissão que está disponível sendo a subdeclaração do rendimento. Além disto, supõe-se que o contribuinte segue a teoria da utilidade esperada e é perfeitamente imoral, isto é, toma decisões em obediência exclusiva às conseqüências para o seu rendimento líquido.¹⁸

É também consenso para muitos pesquisadores tais como Graetz, J. e Wilde, L. (1985); Elffers, H. (1991) que a infração não pode ser toda explicada pelos incentivos financeiros gerados pelo nível de imposição da lei. Parece pouco plausível que as atividades de imposição do governo sozinhas sejam responsáveis pelos níveis de obediência à legislação tributária observados na maioria dos países. Ou seja, o modelo básico, fundado unicamente na teoria da utilidade esperada, é certamente incapaz de explicar este comportamento.

Portanto, foram criticadas todas as hipóteses do modelo básico, e modelos teóricos baseados em hipóteses alternativas foram desenvolvidos tentando introduzir formalmente outros fatores que parecem ser relevantes para a decisão individual de evadir. Uma extensão imediata foi permitir que o indivíduo escolhesse o rendimento a declarar juntamente com outras variáveis adicionais, tais como a oferta de trabalho, proposta por

¹⁷ Siqueira, L. M.; Ramos, F. S. Disponível na internet

¹⁸ Idem

Pencavel, H. (1979), Pestieau, P. e Possen, M. (1991). Ao constatar que um número crescente de indivíduos costuma pagar profissionais para a elaboração de suas declarações de rendimentos, o efeito deste comportamento sobre a evasão foi examinado por Scotchmer, S. (1989) e Reinganum, F. e Wilde, L. (1991). Ademais, como alguns indivíduos recebem algum serviço do governo por seus impostos pagos, Cowell e Gordon, F. (1988) mostraram que os serviços prestados pelo governo afetam as decisões de evasão, ou seja, os indivíduos pagam impostos porque eles valorizam o que eles recebem em troca, e eles pagam mais à medida que o governo é mais efetivo em prover o que eles valorizam, Wadhawan, C. e Gray, C. (1998).¹⁹

Contudo, existem diversos factores económicos que podem ser incluídos no modelo básico de Allingham, G. e Sandmo, A. (1972), com certeza, outros fatores que não foram mencionados aqui podem ser ainda mais relevantes. Até agora, o que se constata é que nenhuma teoria simples tem sido capaz de incorporar mais do que alguns desses fatores de uma forma significativa. Infelizmente, os numerosos refinamentos e extensões complicam consideravelmente as análises teóricas e geralmente impossibilitam que quaisquer resultados analíticos bem definidos sejam obtidos.

De fato, em muitos casos os indivíduos irão contribuir para o bem público; ou seja, eles pagarão seus impostos. Neste contexto, a decisão do indivíduo em contribuir ou não evadir dependerá de sua percepção quanto à contribuição dos outros, agora e no futuro (Alm, 1998). Outro aspeto importante que tem sido considerado é que os indivíduos podem responder positivamente a incentivos dados a quem é auditado e se mostrar honesto, como demonstrou Falkinger, J. e Walther, H. (1991).

4.1- Conceito da Evasão e Fraude Fiscal

Segundo o professor Franco, S. (1987), a evasão fiscal é um conceito amplo que, no essencial, corresponde à ideia que há alguém que deveria pagar um imposto mas não o paga, sem que isso resulte da transferência para outro sujeito económico do sacrifício fiscal. A evasão abrange duas situações distintas: evasão ilegal e evasão legal (fuga ou elisão fiscal são outros nomes desta última prática).

¹⁹ Siqueira, L. M.; Ramos, F. S. Disponível na internet

Fraude fiscal designa com maior rigor, e com o conjunto de práticas tendentes a reduzir irregularmente o montante do imposto a pagar (por contabilização viciada, declaração errónea, ocultação parcial da matéria coletável ou de factos tributários) havendo por vezes tendências de considerar «fraudulento», em sentido amplo até o comportamento dos potenciais contribuintes que pratiquem a evasão ilegal.

A fraude e a evasão fiscal ilícita constituem práticas ilegais, que o objeto de prevenção e repressão com ocorrência das sanções jurídicas adequadas, normalmente pela via da imposição de penas e infrações fiscais.

No caso da evasão lícita ou elisão fiscal, o contribuinte limita-se a utilizar as possibilidades de fuga que lhes são deixadas em aberto pela lei ou pela deficiente conexão entre sistemas fiscais diversos (quer deliberada quer involuntariamente). Impõe-se então um esforço do sistema fiscal para conseguir reduzir estas situações, tanto a nível nacional - assegurando a *cobertura integral e equitativa da base fiscal* como no plano internacional de convenções e execuções de ações concentradas de luta contra os conflitos negativos da tributação ou de normas tributárias acessórias.

Diz o economista António Alberto Sampaio, no sentido “*lato sensu*” que a evasão fiscal é toda e qualquer ação ou omissão tendente a suprimir, reduzir ou retardar o cumprimento de qualquer obrigação fiscal.

Evasão fiscal, de acordo com Pombo, (2007, pag.29), “*resulta de uma ação ou omissão jurídico-fiscal com o intuito de obter uma posição tributária mais favorável, evitando o pagamento do imposto, reduzi-lo ou retardá-lo*”.

Ilicitude fiscal, de acordo com o mesmo autor, pág.29, “*resulta da violação de uma qualquer norma fiscal, originando diversas sanções* podendo ser reconstitutivas (anulação de atos e a execução fiscal), preventivas (vencimento total das dívidas fiscais pagas em prestações por incumprimento de uma delas), compensatórias (juros compensatórios), compulsórias (juros de mora), punitivas (coimas, multas, penas privadas de liberdade), *conforme a natureza da violação*”.

De acordo com o artigo 74.º Lei n.º 6/2007, o Código Geral Tributário de 15 de Maio,

infração fiscal é “*todo o ato ilícito e culposo declarado punível por lei fiscal anterior (podem dividir-se em crimes e contraordenações)*”.

Sabe-se que uma infração fiscal resulta de uma ação humana, violando a norma penal fiscal. Esta violação pode resultar numa ação ou numa omissão, caso se desrespeite uma norma doutrinária ou uma norma proibitiva.

Note-se nestas definições que o objetivo da evasão fiscal consiste do desejo individual de não pagar impostos para ele usando falhas ou fugas na lei e ações desonestas e mal-intencionados para esconder os factos reais.

A expansão da ação do Estado para atender serviços de governo e desenvolvimento como um fator importante, exigindo mais impostos e uma melhor gestão das despesas públicas surge a necessidade de uma administração fiscal eficiente e honesta, que é capaz de prevenir a fraude, evasão e corrupção.

A evasão é vista como um dos problemas antigos no processo de cobrança de impostos, a sua ocorrência traz fortes implicações para o funcionamento do sistema tributário e da economia de um modo geral. É um dos principais problemas que a Direção dos Impostos de S. Tomé e Príncipe enfrenta na medida em que a referida prática coloca em causa a eficiência económica, reduz a equidade tributária e compromete as ações de política económico-tributária.

4.1.1- Principais Causas da Evasão Fiscal

Existem vários motivos pelos quais os contribuintes não cumpram as suas obrigações fiscais, mesmo sabendo que estão cometendo um crime e, portanto, deve ser punido caindo assim num fracasso o que se considera de evasão fiscal.

É considerado um ato generalizado que manifesta-se em todos os países subdesenvolvidos como nas economias desenvolvidas, embora apresentem características e graus diferentes em cada tipo de economia. Nos países subdesenvolvidos as principais causas da evasão são:

1. Deficiência do sistema fiscal, tanto na gestão como na formulação do imposto (controlo inadequado, leis desatualizadas ou inadequadas, automatização do imposto).

2. Falta de informação adequada e educação por parte dos contribuintes e as pessoas em geral.
3. Falta de correspondência entre a alocação de recursos públicos e de emergência ou requisitos essenciais da população.
4. Falta de noção de risco por parte dos contribuintes não cumpridores, no qual mantém a percepção de que em um ambiente de fraude generalizado é sempre aconselhável não cumprir.
5. A conjuntura económica, particularmente em períodos de inflação acelerada.

É importante que os contribuintes estejam sempre informados em relação aos tipos de ações, omissões, ou autorizações que são consideradas como infração e as respectivas penalizações impostas pela lei. O objetivo não seria atemorizar os mesmos, mas para ajudar a aumentar a consciência e, assim, permitir o bom cumprimento das obrigações fiscais.

4.1.2- Medidas Contra a Fraude Fiscal

É dever de todo administrador maximizar os lucros e minimizar as perdas. Por essa razão, a fiscalização torna um instrumento indispensável entre todas as medidas contra a fraude fiscal sendo uma das formas para que os agentes económicos exerçam de forma responsável os seus deveres na qualidade de contribuintes.

Sem uma boa fiscalização o Estado não consegue arrecadar impostos para fazer face as suas despesas contribuindo cada vez mais no aumento do seu défice orçamental.

Sendo a evasão fiscal um ato ilícito, cabe à entidade tributária incitar esforços no sentido de erradicá-la. Contudo, uma política ótima contra a fraude deve ser assegurada quando o custo marginal de reduzi-lo iguala aos respetivos benefícios marginais.

De facto, não existe forma de o legislador prever todas as situações da vida em sociedade, nem todas as formas de combater a fuga aos impostos.

Desse modo, o legislador delega na Administração Fiscal todo um conjunto de tarefas, com vista à minimização das situações de evasão fiscal e diminuição da probabilidade de sucesso de todas aquelas tentativas encetadas pelo contribuinte.

Por isso, urge a necessidade de adotar medidas estruturantes para dar vazão as práticas de infração, devendo este ser um dos principais objetivos das entidades competentes, para que o déficit fiscal seja reduzido. No entanto, sabe-se, que fazer com que os contribuintes paguem corretamente os impostos e que os agentes públicos não fujam ao fisco é uma tarefa bastante árdua, dados os limites estruturais da economia. Os diversos incentivos à atividade de infração e, em muitos casos, a aceitação social deste comportamento, com base no argumento de que o governo não aplica eficientemente os valores arrecadados aumentando o desejo dos cidadãos de “fugir ao fisco”.

A Direção dos Impostos deve continuar a envidar mais esforços para pôr cobro a tais práticas de “fuga ao fisco”. Mesmo aquelas empresas que declaram seus impostos já “inflacionados”, continuam-se devedoras do Estado por longos períodos de tempo.

Podemos agora considerar que a evasão fiscal é um fenómeno bastante complexo, e por isso deve ser analisado de uma variedade de perspetivas²⁰ isto porque a postura do contribuinte é influenciada por muitos fatores, incluindo os aspetos da justiça tributária, a avaliação dos benefícios públicos recebidos, a prevalência das normas sociais, e a possibilidade de que a infração esteja sendo detetada e punida.

Neste sentido, podemos citar algumas medidas que têm sido desenvolvidas com vista ao combate à fraude e evasão fiscal e que nos permitem compreender melhor o esforço realizado pela Administração Fiscal nos últimos anos mas concretamente nos anos 2005 a 2010 sendo:

- Registo dos Contribuintes;
- Verificação de Imposto em falta;
- Regularizações Voluntárias;
- Atuação da Inspeção Tributária;
- Controlo das áreas de risco;
- Gestão Fiscal e Cobrança;

²⁰ Uma análise minuciosa das principais teorias e evidências empíricas sobre evasão fiscal pode ser vista em Siqueira e Ramos (2005).

- Fiscalização e Ação Fiscal
- Instauração de alguns Processos;

Para evitar que haja a evasão fiscal é necessário a modernização e informatização dos serviços, melhoria dos sistemas de identificação dos contribuintes, reestruturação da profissão dos técnicos oficiais de contas, realização de campanhas de sensibilização dos contribuintes para o combate a estes fenómenos, por exemplo, a necessidade de ser sempre solicitado o recibo ou a fatura, é um direito e automaticamente um dever de todos nós.²¹

4.2- Os Tribunais

O papel dos tribunais na relação tributária reveste-se de importância fundamental. Na esfera jurisdicional os Tribunais são órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo.

Na administração da justiça incumbe aos Tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, dirimir os conflitos de interesse públicos e privados e reprimir a violação das leis.

Os tribunais devem jogar também um papel preponderante na luta contra a evasão fiscal. Esta luta só terá fim quando os nossos tribunais não só deixarem de falar na tomada de consciência do facto, mas sim começarem por aplicar corretamente a lei fiscal, pondo de parte as questões familiares e/ou partidária. Isto muito pior quando nos referimos aos grandes atos de corrupções contra os bens públicos, ou ainda crimes fiscais, visto serem bens fundamentais da vida democrática, mas uma razão pela qual a pena fiscal é uma pena que deve ser exigida por todos. Se essas penas não forem aplicadas corretamente pelos tribunais, criam-se antecedentes, e torna-se cada vez mais complexo aplicar o controlo de toda a relação tributária dissuadindo-se das suas funções, aumentando o índice da evasão fiscal.

A medida que o tempo passa tem-se constatado elevado número de táxis e motos de aluguer nas nossas praças exercendo uma atividade informal que as autoridades são-tomenses

²¹ Publicada por Asterix, 18 de junho de 2008.

pretendem formalizar. Todavia, esses agentes informais preferem permanecer no sector pela falta de confiança que têm em relação a utilização dos impostos e a ausência de sanções aos não cumpridores. Isto é particularmente verdade para os mais endividados ou para os mais influentes devedores, que estão sempre estreitamente relacionados ou associados com funcionários governamentais. O sentimento de que os impostos pagos apenas beneficiam o partido no poder e não a população em geral, dá uma ideia da dificuldade em promover a transparência na recolha e utilização dos recursos públicos.

Regra geral, a confiança dos contribuintes na justiça tributária conduzirá a um maior cumprimento das suas obrigações fiscais. Sabendo os mesmos que, num plano Superior, um tribunal está sendo isento e imparcial, capaz de solucionar com justiça, rapidez e eficácia todos os problemas que derivem das suas relações com o fisco, os contribuintes estarão mais predispostos a cumprir com os seus deveres tributários. Os juizes devem também sentir-se, além da veste oficial, no dever de colaborar com a justiça denunciando os casos que lhes chegam ao conhecimento.

CONCLUSÃO

O presente trabalho debruçou-se sobre a análise das finanças públicas de S. Tomé e Príncipe, mais concretamente como os impostos se têm refletido na economia do país com as reformas fiscais levadas a cabo durante o período em análise.

A adoção de medidas que possam conduzir o país a um desenvolvimento sustentável deve ser um dos principais objetivos do Estado. A estabilização e o ajustamento estrutural podiam ser determinantes para o atingir. No entanto, a forma como as referidas políticas vieram a ser concebidas pelo FMI e o Banco Mundial, direcionadas sobretudo para a esfera económica, sem considerar as características culturais, políticas, sociais e económicas do país fez com que o papel do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) se tornasse simplesmente num conjunto de premissas rígidas, com resultados aquém do previsto.

Constatou-se que a conjuntura macroeconómica não foi das mais negativas tendo-se registado elementos claramente positivos ao longo dos anos embora com uma ligeira queda do PIB registado em 2010 (devido ao impacto da crise internacional). Em contrapartida, o aumento das importações refletiu-se favoravelmente sobre a arrecadação dos impostos aduaneiros (principal fatia dos impostos indiretos e da receita do Estado) contribuindo assim para outro dos elementos positivos atrás mencionados.

Ao nível das receitas correntes, também se destaca sobretudo a forte recuperação da sua principal componente, as receitas aduaneiras (também devido à retoma das importações mas também à cobrança de impostos em atraso e algum ganho de eficiência, decorrente da reforma aduaneira). No seu conjunto, as receitas tributárias apresentaram bons desempenhos de quase todas as suas componentes pelo que não se terão confirmado receios de que a reforma tributária de 2008/2009 pudesse afetar a cobrança.

O sistema tributário de um país existe porque o Governo necessita de receitas para satisfazer as suas necessidades e financiar as atividades a serem desenvolvidas pelo mesmo, em última

instância, e deverão por sua vez permitir o melhoramento da qualidade de vida e o bem-estar dos que contribuem e da sociedade em geral.

Sendo assim, o sistema tributário deve ser estruturado, de forma mais simples possível, tendo em conta a capacidade de pagamento de cada cidadão.

A reforma fiscal deve buscar um mecanismo tributário que seja o mais justo possível, aplicando-se, para tanto, o princípio básico da equidade, tratando a todos de igual para igual.

A existência de taxas sobre os produtos importados é um dos fatores que propicia a fraude fiscal trazendo vantagens para quem as pratica, em prejuízo ao Estado, pelo que o Governo deve continuar com medidas de controlo para erradicação de tais atos. Esta medida contribui para que o sistema seja mais justo e não penalize as classes de rendimento menos favorecidas.

Sabe-se que, em larga medida existem contribuintes com a consciência de que o cumprimento das suas obrigações para com o Estado é o melhor para o bem de todos mas, também se sabe que existe uma grande parte dos mesmos que põem em causa o papel do Estado e se mostram indiferentes às campanhas contra a evasão e fraude fiscal obtendo para si vantagem patrimonial.

Deste estudo pode-se concluir que têm sido tomadas medidas com vista à prevenção e controlo da fraude e evasão fiscais. Contudo, é fundamental que os contribuintes tenham a noção de que a fraude tem grande probabilidade de ser detetada através dos sistemas de controlo criados e que as multas a serem aplicadas são cada vez mais pesadas.

Assim, também concluímos que o sistema fiscal são-tomense tem vindo a adotar medidas que visam entre outros aspetos o cruzamento de dados, com a implementação da lei do SAFE (Sistema da Administração do Estado) e a bancarização dos salários.

No entanto, a promoção da melhoria gradual do sistema fiscal é uma tarefa diária. O Estado deve, também, pensar nos contribuintes e deve analisar o imposto na perspetiva dos efeitos

económicos que provoca, tendo em conta que a tributação afeta os comportamentos e escolhas dos indivíduos.

Por último, é de lembrar a Administração fiscal que a fraude fiscal nunca terá fim e que é uma luta constante que se terá que travar. Por muitas soluções a nível das legislações que se possam encontrar, novas formas e novos métodos para evadir vão surgindo. Pelo que, deve-se combater a fraude diariamente com o auxílio dos tribunais que devem procurar exercer o seu papel.

BIBLIOGRAFIA

1. Alesina A., Tabellini, G. (1990). A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *Review of Economic Studies*, n. 57. Disponível em: http://www1.eeg.uminho.pt/economia/fjveiga/M_Economia/AULA9.pdf
2. Allingham, M.G., Sandmo, A. (1972) "Income tax evasion: a theoretical analysis". *Journal of Public Economics*, Amsterdam, v. 1, pag. 323-338.
3. Alm, (1998) "Tax compliance and administration". Working Paper n. 98-12, Center for Economic Analysis, Department of Economics, University of Colorado, Boulder.
4. Amorim Neto, Octávio; (2006) *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*, Stiftung.
5. Baleeiro, A. (1976) - *Uma introdução à ciência das finanças*. 11. ed. Rio de Janeiro: Cia. Editora Forense.
6. Barro, R., (1995) *Inflation and economic Growth*. NBER Working P 5326.
7. Bastable, C., (2000) *Public Finance*. Liberty Fund. <http://www.econlib.org/> , 2000.
8. Becker G. (1968) abordagem sobre escolhas criminosas. *Crime and punishment: an economic approach*. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 76, pag. 169-217.
9. Bruno, M.; Easterly, W. (1998), "Inflation crisis and long-run growth". *Journal of Monetary Economics*, Vol. 41, pag. 3-26.
10. Castro, F. J. A variação da dívida pública brasileira entre 1995 – 2005: factores determinantes. Dissertação de Mestrado (Pós graduação em Economia), Faculdade de Ciências Económicas, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2007.
11. Coletti, D., O'Reilly B. (1998). *Bank of Canada Review*. Autmun, Disponível na internet: <http://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps35.pdf>. "Uma Definição Operacional de Estabilidade de Preços" Tito Nícias Teixeira da Silva Filho Dezembro, 2001.
12. Cowell e Gordon, J. P. F. (1988) "Unwillingness to pay: tax evasion and public good provision". *Journal of Public Economics*, v. 36, pag. 305-321.
13. Cukierman, A., Edwards, S. and Tabellini G. (1992), "Seigniorage and Political Instability," *American Economic Review*, 82(3), 537-555. Disponível em: http://www1.eeg.uminho.pt/economia/fjveiga/M_Economia/AULA9.pdf.

14. De Gregorio, J.; (1992) “The Effects of Inflation on Economic Growth: Lessons from Latin America”. *European Economic Review* 36, pag. 417- 425. Disponível na internet: <http://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps35.pdf>. “Uma Definição Operacional de Estabilidade de Preços” Tito Nícias Teixeira da Silva Filho Dezembro, 2001.
15. Elffers, H. (1991). *Income tax evasion: theory and measurement*. Kluwer: Deventer.
16. Espírito Santo, A. (2009). *Economia de S. Tomé e Príncipe - Entre o Regime do Partido Único e Multipartidarismo*. Lisboa: Edições Colibri.
17. Falkinger, J.; Walther, H. (1991). Rewards versus penalties: on a new policy against tax evasion. *Public Finance Quarterly*, v. 19, pag. 67-79.
18. Filellini, A., (1989), *Economia do Sector Público*, São Paulo: Atlas.
19. Fischer, S. (1993), “The Role of Macroeconomic Factors in Growth”. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32, pag. 485-512. Disponível na internet: <http://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps35.pdf>, “Uma Definição Operacional de Estabilidade de Preços” Tito Nícias Teixeira da Silva Filho Dezembro, 2001.
20. Franco, A. L.S. (1987) *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, Coimbra.
21. Ghosh A.; Phillips, S. (1998) Warning: Inflation May Be Harmful to Your Growth. *IMF Staff Papers*, Vol. 45, n°4, pag. 672-710. Disponível na internet: <http://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps35.pdf>, “Uma Definição Operacional de Estabilidade de Preços” Tito Nícias Teixeira da Silva Filho Dezembro, 2001.
22. Graetz, M. J.; Wilde, L.L. (1985) The economics of tax compliance: fact and fantasy. *National Tax Journal*, v. 38, pag. 355-363.
23. Grier, K.; Tullock, G.; (1989) “An empirical Analysis of Cross-National Economic Growth, 1951 - 80”. *Journal of Monetary Economics* 24, pag. 259-276. <http://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps35.pdf>, “Uma Definição Operacional de Estabilidade de Preços” Tito Nícias Teixeira da Silva Filho Dezembro, 2001.
24. Grilli, Vittorio, Masciandaro, Donato, and Tabellini, Guido (1991), “Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in Industrial Countries,” *Economic Policy*, 13(October), 341-392.
25. Hicks, J. *Uma teoria de história econômica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
26. Jéze, G. (2010) *Principes Generales des Derecho Administrative*, vols.:1, 1.^a edición.
27. Kandir, A. (1990). *A dinâmica da Inflação*. São Paulo: Nobel.

28. Marx, K. (1986). *O Capital*. Livro III, Vol. V. 2ed. São Paulo: Nova Cultural, pag. 11.
29. O'Reilly, Brian. Bank of Canada Technical Report N.º 83, 1998. Disponível na internet: <http://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps35.pdf>.
30. Pencavel, John H. (1979). A note on income tax evasion, labor supply, and nonlinear tax schedules. *Journal of Public Economics*, Amsterdam, v. 12, pag. 115-124.
31. Pereira, P. T., Afonso, A., Arcanjo, M., & Santos, J. C. (2007). *Economia e Finanças Públicas (2ª Edição)* ed. Lisboa: Escolar Editora.
32. Pestieau, P.; Possen, Uri M. Tax evasion and occupational choice. *Journal of Public Economics*, v. 45, pag. 107-125, 1991.
33. Pigou, A. (1928) - *A Study in Public Finance*. Londres, Macmillan & Co. Ltd.
34. Pinto, A. - *Fiscalidade*. Lisboa: Areal Editores, S.A., 2007.
35. Pombo, N. - *A Fraude Fiscal*. Coimbra: Almedina, 2007.
36. Reinganum, J. F.; Wilde, L. L. (1991). Equilibrium enforcement and compliance in the presence of tax practitioners. *Journal of Law, Economics, and Organization*, Oxford, v. 7, pag. 163-181.
37. Roubini, N.; Sala-I-Martin, X.; (1995) "A Growth Model of Inflation, Tax Evasion, and Financial Repression." *Journal of Monetary Economics*, 35, pag. 275 - 301.
38. Roubini, N. and Sachs, Jeffrey (1989), "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies," *European Economic Review*, 33 (May), 903-933.
39. Saldanha Sanches, J. L. (2007). *Manual de Direito Fiscal*. Portugal: Coimbra Editora.
40. Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2005). *Macroeconomia*. (E. Fontainha, & J. Gomes, Trads.) Lisboa: Mc Graw Hill.
41. Sanches e Gomes, C. A. M. (1990). Algumas Considerações Sobre o Conceito da "Dívida Pública. "Informativo da Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte". Natal, Ano III, n. 19, pag. 4, fev. 1999. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/com/divida_publica_RS.pdf.
42. Sappington, David E. M. e Stiglitz, Joseph E. (1988), *Privatization, Information and Incentives*. Columbia University; National Bureau of Economic Research (NBER), pag. 2196.

43. Sarel, M. (1996). "Nonlinear effects of Inflation on Economic Growth". IMF Staff Papers, Vol. 43. n.º 1, pag. 199-215. Disponível na internet: <http://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps35.pdf>, "Uma Definição Operacional de Estabilidade de Preços" Tito Nícias Teixeira da Silva Filho Dezembro, 2001.
44. Sargent, T.J. and Wallace, N. Some Unpleasant Monetarist Arithmetic, Quarterly Review, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Fall, 1981. p.1-17.
45. Scotchmer, S. (1989) "Who profits from taxpayer confusion". Economic Letters, North-Holland, v. 29(1), pag. 49-55.
46. Siqueira, L. M.; Ramos, F. S. (2005). A Economia da Sonegação: Teorias e Evidências Empíricas. Disponível na internet: <http://www.scielo.br/pdf/rec/v9n3/v9n3a04.pdf>.
47. Sistema destinado à preparação para Concursos Públicos e Aprimoramento Profissional via Internet; "Finanças Públicas no Brasil – Experiências Recentes entre 1970/2007".
48. Sousa, P. D. (1992). Finanças Públicas. Ed. I, s. c, s, p., Lisboa.
49. Stiglitz, J. E. (2001). Revista da Administração de Empresas. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902012000500008&script=sci_arttext
50. Stockman, A.; (1981) "Anticipated Inflation and the Capital Stock in a Cash-in-Advance Economy" Journal of Monetary Economics, 8, pag. 387-393.
51. Teixeira Ribeiro, J. J., (1997) Lições de Finanças Públicas, Coimbra editora; A. L.
52. Wadhawan, S. C., Gray, C. (1998). Enhancing transparency in tax administration: a survey. African Economic Policy Discussion Paper Number 3.

Legislação Consultada

- Decreto - Lei n.º 27, DR n.º 20, de 5/12/2005 – que aprova o Estatuto Orgânico da Direção dos Imposto.
- Lei n.º 6/2007, DR n.º 18, de 15/5/2007 - que aprova o Código Geral Tributário.
- Lei n.º 7/2007, DR n.º 20, de 21/5/2007 - que aprova o Código de Processo e de Procedimento Tributário.
- Lei n.º 7/90, DR. n.º 13, de 20/09/1990 - Constituição da República Democrática de S. Tomé e Príncipe.

- Lei n.º 10/2009, DR n.º 67, de 08/10/2009 – Primeira Alteração ao Código Sobre o Imposto de Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC), aprovado pela Lei n.º 16/2008, de 31 de Dezembro.
- Lei n.º 11/2009, DR n.º 68, de 08/10/2009 – Primeira Alteração ao Código Sobre o Imposto de Rendimento de Pessoas Singulares (IRS), aprovado pela Lei n.º 17/2008, de 31 de Dezembro.